

Notas de Discusión de Políticas

# Integración regional en el contexto de la desaceleración económica

Octava Reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe

Presidido por la República del Paraguay • Washington DC, 5 de octubre de 2016





**OCTAVA REUNIÓN DE MINISTROS DE HACIENDA  
DE AMÉRICA Y EL CARIBE**

**NOTAS DE DISCUSIÓN DE POLÍTICAS**

**INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL CONTEXTO  
DE LA DESACELERACIÓN ECONÓMICA**

**WASHINGTON DC, 5 DE OCTUBRE DE 2016**

Las presentes notas de discusión de políticas fueron preparadas como insumo para la discusión durante la Octava Reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe, celebrada en Washington DC, el 5 de octubre de 2016, y presidida por el Sr. Santiago Peña Palacios, Ministro de Hacienda de Paraguay.

La supervisión de la elaboración de las notas estuvo a cargo de Santiago Levy, Vicepresidente de Sectores y Conocimiento (BID), Augusto de la Torre, Economista Jefe para América Latina y el Caribe (Banco Mundial), Robert Rennhack, Director Adjunto del Departamento del Hemisferio Occidental (FMI), Pablo Sanguinetti, Economista Jefe (CAF), y Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva (CEPAL), respectivamente.

Las notas fueron preparadas por Mauricio Mesquita Moreira (BID), Augusto de la Torre, Daniel Lederman, y Samuel Pienknagura (GBM), Robert Rennhack, Medotij Hadzi-Vaskov, Yan Carrie Swallow, Carlos Caceres y Pelin Berkmen (FMI), Pablo Sanguinetti y Adriana Arreaza (CAF), Daniel Titelman, Ricardo Martner, Michael Hanni, Cecilia Vera, Ricardo Sánchez y Gabriel Pérez (CEPAL).

La conducción de la Secretaría Técnica de la Reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe, estuvo a cargo de Antoni Estevadeordal y Paolo Giordano, del Sector de Integración y Comercio del BID, quienes coordinaron la elaboración del informe y el apoyo técnico al proceso.

Las opiniones vertidas en el presente trabajo corresponden a sus autores y no necesariamente reflejan las opiniones del Banco Interamericano de Desarrollo, del Fondo Monetario Internacional, del Grupo Banco Mundial, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, de la CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, ni de sus países miembros.

## **Integración regional en el contexto de la desaceleración económica**

### **Perspectivas para el crecimiento económico**

Perspectivas económicas regionales .....	1
Impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento .....	7

### **Desafíos para la integración regional**

El sentido de la integración regional: es hora de ser audaces.....	13
Hacia la renovación del regionalismo abierto .....	19
Integración comercial .....	25
Integración financiera .....	31
Integración física e inversión en infraestructura .....	35
Cadenas regionales de valor e integración logística .....	41



## **Integración regional en el contexto de la desaceleración económica**

**Washington DC, 5 de Octubre de 2016**

La Reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe -RFM por sus siglas en inglés- es un espacio de diálogo anual para discutir los temas de índole estratégica y de mayor importancia económica y financiera para los países del hemisferio occidental que tengan el potencial de promover la integración económica y la cooperación regional.

En las Reuniones del RFM participan los Ministros de Hacienda de 34 países de América y el Caribe, así como los representantes de máximo nivel del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Grupo Banco Mundial (GBM), y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Las instituciones regionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB, por sus siglas en inglés) contribuyen a las deliberaciones de los Ministros.

El Banco Interamericano de Desarrollo, a través del Sector de Integración y Comercio, actúa como Secretaría Técnica de la Reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe y provee apoyo técnico y logístico en coordinación con el país que preside y organiza la reunión anual.

En la Octava Reunión los Ministros debatirán las opciones de política para contribuir al crecimiento y los temas técnicos relacionados con la integración regional en el contexto de la desaceleración económica.

El Sr. Santiago Peña Palacios, Ministro de Hacienda de Paraguay, moderará el debate entre los Sres. Ministros de Hacienda de América y el Caribe.



## Fondo Monetario Internacional

### Perspectivas económicas regionales

#### Contexto mundial: crecimiento decepcionante y realineamientos en curso

Las perspectivas mundiales siguen estando determinadas por una recuperación moderada y por la debilidad del comercio. Concretamente, 2016 está resultando ser otro año de crecimiento deslucido, que se suma a una serie de resultados decepcionantes en materia de crecimiento desde la crisis financiera mundial. A corto plazo, las perspectivas se ven afectadas por una alteración de las tendencias mundiales. En primer lugar, el descenso secular de los precios de las materias primas parece haberse moderado. De aquí en adelante se prevé que dichos precios permanezcan en niveles relativamente bajos, tras su leve recuperación reciente. En segundo lugar, las condiciones financieras mundiales se han distendido. Los flujos de capitales a las economías de mercados emergentes se han recuperado tras una marcada disminución en el segundo semestre de 2015, gracias en parte al repunte parcial de los precios de las materias primas, las expectativas de tasas de interés más bajas en las economías avanzadas y un afianzamiento de la actitud del mercado financiero. Como resultado, las monedas de los mercados emergentes, en particular las de los exportadores de materias primas, en general se han apreciado con respecto a los mínimos registrados en años recientes. En tercer lugar, la recuperación que está en curso en Estados Unidos es más floja de lo previsto hace seis meses, debido principalmente a debilidades en la inversión y los inventarios. Al mismo tiempo, un riesgo a la baja de importancia crítica para las perspectivas de crecimiento se materializó en junio con el voto a favor del brexit, pero la reacción del mercado ha sido en general moderada, si bien en este momento las consecuencias a más largo plazo continúan siendo inciertas. Más allá de estos cambios de tendencia, las perspectivas de crecimiento a mediano plazo siguen siendo mediocres, y dependen de los realineamientos que están en curso, entre los que cabe destacar el reequilibrio en China, el continuo ajuste de los exportadores de materias primas a la reducción persistente de los términos de intercambio, el deterioro de las tendencias demográficas y una prolongada desaceleración de la productividad en las economías avanzadas.

En términos generales, se proyecta que el crecimiento mundial permanezca en un moderado 3,1 por ciento en 2016 —en línea con los resultados de 2015 y las expectativas de abril— y que se sitúe en 3,4 por ciento en 2017<sup>1</sup>. Mientras que las perspectivas de crecimiento para las economías avanzadas han empeorado (a 1,8 por ciento en 2016 y 1,8 por ciento en 2017), en el caso de las economías de mercados emergentes y en desarrollo se prevé que se afiancen, aunque muy moderadamente (4,1 por ciento en 2016 y 4,6 por ciento en 2017), ya que se espera que unas cuantas economías que ahora están en recesión se recuperen gradualmente.

El crecimiento inesperadamente bajo en Estados Unidos es un factor importante que contribuyó a la desaceleración en las economías avanzadas, con implicaciones más amplias para la región de América Latina y el Caribe. El último trimestre de 2015 y el primer semestre de 2016 dejan entrever cierta

---

<sup>1</sup> Las proyecciones se basan en la Actualización de julio de 2016 de *Perspectivas de la economía mundial*.

pérdida de ímpetu, pese a una orientación fiscal moderadamente acomodaticia y un ritmo de normalización de la política monetaria más lento de lo proyectado. El consumo siguió siendo fuerte gracias a la solidez del mercado laboral y el crecimiento de las nóminas, pero la persistente debilidad de la inversión no residencial y la reducción de los inventarios hicieron mella en la cifra agregada de crecimiento. Si bien los datos y las encuestas de alta frecuencia apuntan a un repunte de la actividad en el segundo semestre del año, las proyecciones de crecimiento han sido revisadas a 2,2 por ciento y 2,5 por ciento en 2016 y 2017, respectivamente. Los riesgos en general están equilibrados, ya que el riesgo al alza derivado de una recuperación más fuerte de los inventarios y de la inversión fija de las empresas está neutralizado por el riesgo a la baja de un mayor grado de incertidumbre debido al ciclo electoral, el crecimiento más débil de lo previsto de los socios comerciales y una mayor apreciación de dólar.

Al no observarse mayores señales de presiones de los precios y crecimiento lento, se prevé que los aumentos futuros de las tasas en Estados Unidos sean graduales. La política fiscal a corto plazo es adecuadamente laxa. No obstante, es necesario estimular la capacidad productiva de la economía mediante inversiones en infraestructura y educación. Las políticas deben enfocarse en aliviar la creciente polarización del ingreso y la desigualdad; en la reforma inmigratoria; en seguir ampliando el crédito impositivo por ingreso del trabajo y elevar el salario mínimo federal; y en una reforma integral del código del impuesto sobre la renta de las empresas. Se precisa un plan de consolidación a mediano plazo para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, en tanto que las políticas estructurales deberían financiarse conforme a los recursos previstos en un plan general de consolidación, para garantizar la sostenibilidad fiscal.

La moderación del crecimiento en Estados Unidos ha estado repercutiendo en sus socios comerciales, incluidos los de América del Norte. La evolución económica de Canadá en 2016, por ejemplo, se ha visto afectada por el decepcionante desempeño de las exportaciones debido al debilitamiento de la inversión en Estados Unidos. Si bien se espera un repunte de la actividad económica en el segundo semestre del año, apoyado por el gasto fiscal, se prevé que el crecimiento del producto en 2016 sea de 1,4 por ciento, es decir, tan solo un poco mayor al 1,1 por ciento registrado en 2015. Para 2017 se proyecta que el crecimiento del PIB real mejore a 2,1 por ciento, dado que se prevé que las políticas monetaria y fiscal continúan siendo acomodaticias. Las perspectivas a mediano plazo para la economía canadiense están empeñadas por la incertidumbre en torno a los precios del petróleo, la demanda mundial y el proceso de ajuste estructural a los precios más bajos de la energía que está en curso.

### **América Latina y el Caribe: Perspectivas moderadas y alteración de las tendencias a corto plazo**

En este contexto, las perspectivas generales para la actividad económica regional no han variado en términos generales con respecto a las de hace seis meses, y las perspectivas a mediano plazo son moderadas. El crecimiento de la región en promedio ha caído por debajo de la tasa de aumento de la actividad mundial desde 2013, observándose un crecimiento acumulado del PIB de cero por ciento en América Latina y el Caribe, que contrasta con el 11 por ciento registrado en el resto del mundo desde entonces, aunque con importantes variaciones dentro de la región. A medida que se alteran las

tendencias a corto plazo, los siguientes factores están determinando las perspectivas a corto plazo para la región:

- Una recuperación más débil de lo previsto en Estados Unidos ha estado teniendo repercusiones en los socios comerciales (por ejemplo, México y América Central).
- La estabilización y el leve repunte de los precios de las materias primas, que habían estado descendiendo, proporcionaron cierto margen de maniobra a los países que se enfrentaban a shocks negativos de los términos de intercambio.
- Ante la moderación de las presiones de los términos de intercambio, las expectativas de tasas de interés aún más bajas en las economías avanzadas y una evolución interna favorable en algunos de los principales países de América Latina, los flujos de capital a la región han repuntado. Como resultado, las condiciones financieras han mejorado, observándose disminuciones de los diferenciales de bonos soberanos y empresariales y aumentos de los precios de las acciones.
- En algunos países de importancia clave, como Brasil, Argentina y Venezuela, las circunstancias internas continúan dominando las perspectivas.

Debido a la alteración de las tendencias a corto plazo, la mayoría de las monedas se han fortalecido en cierta medida desde el segundo trimestre de este año, tras haber experimentado fuertes y persistentes depreciaciones en los últimos años, sobre todo en los países con regímenes de tipo de cambio flexible. Como era de esperar, esta flexibilidad ha ayudado a amortiguar el impacto en las cuentas externas, las cuales se han deteriorado menos que las de países con regímenes cambiarios más rígidos. Más recientemente, las cuentas corrientes han empezado a mejorar, como consecuencia de disminuciones de las importaciones a raíz de la débil actividad interna y la respuesta rezagada de las exportaciones a las considerables depreciaciones previas. Sin embargo, la demanda y el comercio a escala mundial siguen siendo débiles, y eso limita el estímulo a los países que no son exportadores de materias primas.

En este entorno, se prevé que el producto regional de América Latina y el Caribe se contraiga 0,4 por ciento este año, tras haber sufrido una leve contracción en 2015. Se prevé que el crecimiento repunte a 1,6 por ciento en 2017, a medida que la demanda mundial se recupere gradualmente y que se disipen las incertidumbres en torno a las políticas internas. Las proyecciones a mediano plazo siguen siendo moderadas, y se prevé que la región experimente un crecimiento algo inferior al 3 por ciento anual.

Continúan predominando los riesgos a la baja. En el plano externo, la recuperación más débil de lo previsto en Estados Unidos y la tónica del crecimiento y el comercio mundial —que son consecuencia de a varios factores tales como desavenencias políticas, políticas cerradas, estancamiento en las economías avanzadas y el reequilibrio que está en curso en China— podrían retardar la recuperación de las exportaciones en América del Sur e influir en las perspectivas de México y América Central. La renovada volatilidad en los mercados financieros mundiales podría propagarse a las condiciones financieras internas a través de un agudización de los riesgos soberanos y empresariales, sobre todo en vista del alto nivel de apalancamiento (*Perspectivas económicas: Las Américas, abril de 2016, capítulo 3*). En el

plano interno, no llevar a término las reformas microestructurales, macroestructurales y fiscales que están en curso podría suponer un lastre para las perspectivas de algunas de las principales economías. Las nuevas inquietudes acerca de una mayor propagación del virus del Zika podrían afectar los ingresos derivados del turismo en el Caribe. Venezuela ya se encuentra sumida de lleno en una crisis económica y, de continuar las actuales políticas, el país enfrentará graves riesgos, incluido un colapso aún mayor de la actividad económica acompañado de hiperinflación. La ya aguda escasez de bienes básicos, en especial alimentos y medicinas, podría empeorar aún más, y desembocar en una crisis humanitaria que a su vez podría desencadenar una ola de migración a países vecinos. Por el lado positivo, una continua implementación de políticas para abordar los diversos desequilibrios macro y microeconómicos podría apuntalar más la confianza y la demanda internas.

### **Objetivo de las políticas regionales**

Los repetidos resultados decepcionantes de crecimiento y las consiguientes revisiones a la baja de los pronósticos, incluidos los correspondientes al mediano plazo, apuntan a un crecimiento potencial más bajo para América Latina. En este contexto, se necesitan políticas estructurales —como cerrar las brechas estructurales, mejorar los resultados de educación, incentivar la participación femenina en la fuerza laboral y mejorar el entorno empresarial y el Estado de derecho— para estimular el crecimiento a mediano plazo y diversificar las economías reduciendo su dependencia de las materias primas. Pero estas políticas probablemente demorarán algún tiempo en rendir fruto. En este sentido, las políticas macroeconómicas, además de cumplir su función tradicional de ayudar a cerrar las brechas del producto y responder a los shocks (en los países que cuenta con margen de maniobra para la aplicación de dichas políticas), también podrían corregir algunas de las deficiencias estructurales (por ejemplo, al preservar un gasto eficiente en infraestructura) y mitigar algunos de los costos a corto plazo derivados de las reformas estructurales. No obstante, dados los riesgos a la baja y la incertidumbre en cuanto al nivel de producto potencial, lo que corresponde es preservar y restablecer las defensas macroeconómicas y la credibilidad de las políticas. Teniendo en cuenta estos principios rectores, las prioridades en materia de política macroeconómica para la región en general son las siguientes:

A la luz de las cambiantes tendencias mundiales, el tipo de cambio debe seguir siendo el principal amortiguador, y las intervenciones en el mercado cambiario han de limitarse a contener la volatilidad excesiva en el caso de que surjan condiciones desordenadas en el mercado.

La orientación adecuada de la política monetaria depende de consideraciones relacionadas con la estabilidad de precios, y en muchos casos la necesidad de una política monetaria de tónica contractiva se ha disipado en vista de la reducción de la inflación y las presiones inflacionarias y la moderación de las perspectivas de crecimiento:

- En muchos países de la región, las estimaciones indican que las tasas neutrales están ahora en niveles más bajo que en el pasado, en parte debido a las evaluaciones de crecimiento potencial más reducido y a la disminución de las tasas de interés reales y neutrales a escala mundial.
- Al mismo tiempo, la inflación y las expectativas inflacionarias están descendiendo de los niveles máximos que alcanzaron en la mayoría de los países. Como resultado de importantes y

persistentes depreciaciones, la inflación media en América del Sur ha aumentado, pero a una tasa mucho más baja que en episodios anteriores debido a un efecto de traspaso más débil del tipo de cambio (*Perspectivas económicas: Las Américas, abril de 2016, capítulo 4*). Dado que las presiones del tipo de cambio han cedido y que persisten las brechas del producto, la inflación y las expectativas inflacionarias se han moderado en la mayoría de los países. Esto ha llevado a la mayoría de los bancos centrales de la región a no modificar las tasas de política monetario.

- En vista de las tasas neutrales más bajas, el anclaje de las expectativas inflacionarias y la convergencia de las tasas de inflación hacia los rangos fijados como meta, en muchos países de la región resulta apropiado pausar el proceso de contracción de la política monetaria.
- En unos pocos países en los que la inflación y las expectativas inflacionarias a mediano plazo están por encima de los niveles fijados como meta (por ejemplo, Argentina y Brasil), una orientación restrictiva de la política monetaria es adecuada para anclar las expectativas y para preservar y reforzar la credibilidad.

La política fiscal debe centrarse en preservar y recomponer las defensas, en vista de los ya altos niveles de endeudamiento en comparación otros mercados emergentes, los niveles estructuralmente más bajos de los ingresos derivados de las materias primas y la moderación del crecimiento potencial. El nivel medio de endeudamiento en la región ha aumentado desde 2011 y se prevé que continuará en esa trayectoria. Al mismo tiempo, los déficits globales siguen siendo cuantiosos, en comparación con los registrados en el pasado, y los saldos primarios permanecen por debajo de los niveles que permiten la estabilización de la deuda. Las presiones derivadas de la disminución de los precios de las materias primas están cediendo y se observan condiciones financieras internacionales más favorables, y de ahí que ahora sea el momento de reforzar las reservas fiscales, pero preservando los gastos de capital críticos y las erogaciones sociales. El ritmo del ajuste variará de un país a otros y dependerá del nivel actual de endeudamiento, el grado y el costo de acceso al mercado, la posición dentro del ciclo económico y la magnitud de los multiplicadores fiscales. En los países con pesadas cargas de deuda y fuertes presiones del mercado está justificado un ritmo de ajuste más rápido.

El crecimiento del crédito real está desacelerándose en la mayoría de los países (por ejemplo, Brasil, Paraguay, Uruguay), con contadas excepciones (México), mientras que en otros países están aumentando los préstamos en mora (si bien a partir de un nivel bajo), lo cual destaca la importancia de vigilar de cerca la salud de los sectores bancario y empresarial. Para garantizar la capacidad de resistencia a los shocks, resulta crucial llevar a cabo una adecuada supervisión macrofinanciera, que comprenda la identificación de las vinculaciones entre sectores, la corrección de las deficiencias de los datos (por ejemplo, las actividades de cobertura por parte de las empresas), las pruebas de tensión regulares en el sector financiero y una estrecha vigilancia de los ciclos financieros.



## Comisión Económica para América Latina y el Caribe

### Impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento

En un contexto de creciente incertidumbre en la economía mundial y de importantes caídas de la demanda interna de los países de la región, se mantiene la proyección de contracción del PIB regional para 2016, lo que llevará a una contracción económica por segundo año consecutivo. De acuerdo a la CEPAL, para 2016 se espera una caída del producto del 0,8%, una cifra significativamente mayor al 0,5% observado en 2015. Esto conlleva una disminución del PIB per cápita del 2,0%.

Al igual que en años anteriores, la evolución del crecimiento ha sido muy heterogénea entre países y subregiones reflejando por una parte factores domésticos y por otra la distinta influencia de los factores externos. Según estimaciones de la CEPAL, las economías de México y Centroamérica estarán creciendo a una tasa del 2,6% en 2016 mientras que para el Caribe se proyecta una contracción del 0,3% y para América del Sur se espera una contracción del crecimiento del 2,1%. Esta última subregión enfrenta un importante deterioro de los términos de intercambio y a la vez una menor demanda agregada externa (de China y los socios intrarregionales).

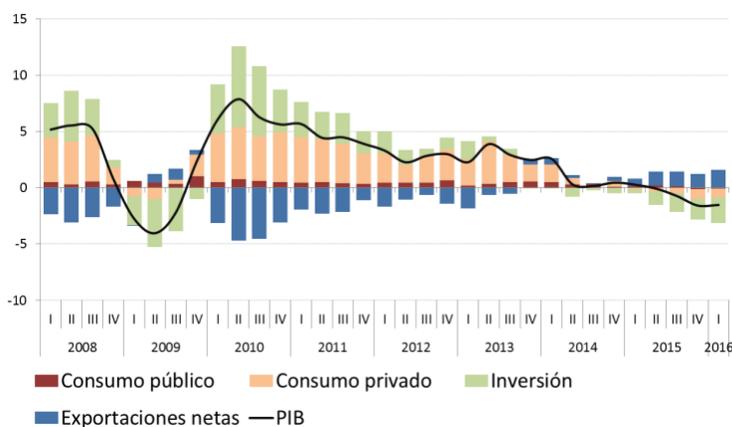
En cuanto a los factores internos, un hecho significativo ha sido el proceso de desaceleración de la demanda interna, en la cual uno de los principales componentes que explica esta caída es la inversión.

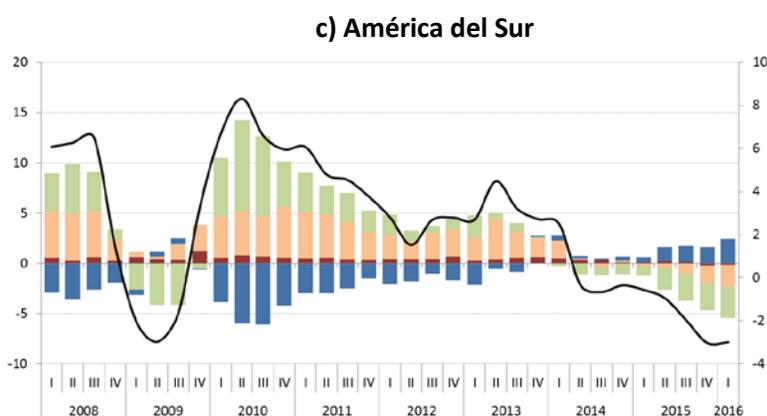
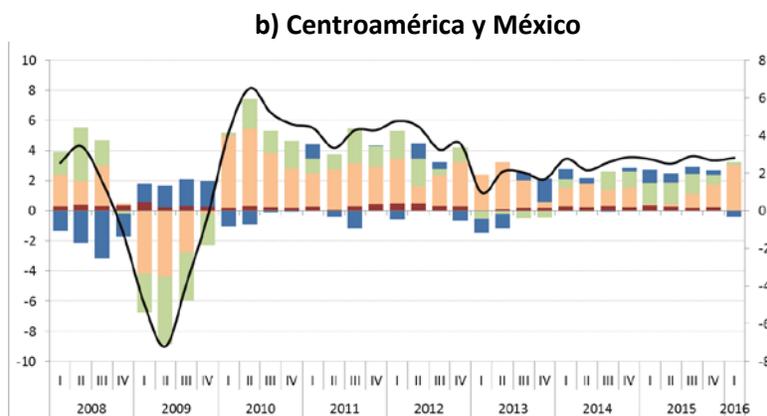
Si bien en promedio para la región, la contribución de esta variable al crecimiento del PIB ha sido negativa en los últimos siete trimestres, se observan nuevamente distintas dinámicas a nivel subregional (véase Gráfico 1 (a), (b), (c)).

**Gráfico 1: Tasa de variación interanual del PIB y contribución de los componentes de la demanda agregada al crecimiento. 2008-2015**

(en porcentajes)

#### a) América Latina





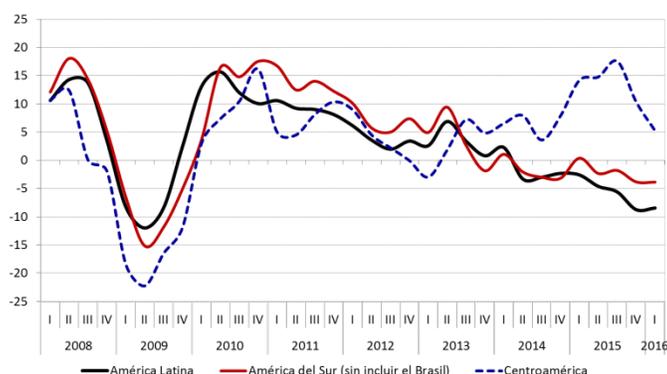
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales

Nota: No se incluyen a las economías del Caribe no hispanoparlante por no disponerse de información trimestral para esta subregión.

Como se aprecia en el Gráfico 2, para el promedio de la región la formación bruta de capital fijo ha mantenido su tendencia de crecimiento negativo desde el segundo trimestre de 2014, es decir que acumula ya 7 trimestres consecutivos de caídas. Este desempeño mediocre refleja la contracción de la formación bruta de capital fijo tanto en el rubro de la construcción como en el de maquinaria y equipo, siendo la contracción de este último la más intensa.

A nivel subregional se observan diferencias (véase el Gráfico 2). Centroamérica aceleró su tasa de crecimiento de la inversión hasta el primer semestre de 2015 pero a partir del segundo semestre de ese año ha experimentado una desaceleración en el crecimiento de la formación bruta de capital fijo, sumándose a la tendencia decreciente de América del Sur.

**Gráfico 2: América Latina: tasa de variación interanual de la formación bruta de capital fijo 2008-2015**  
(en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales

La caída de la tasa de inversión y la menor contribución de la formación bruta de capital al crecimiento son preocupantes, ya que no solo afectan el ciclo económico, sino también la capacidad y calidad del crecimiento de mediano y largo plazo.

Es por ello que uno de los principales desafíos para retomar el crecimiento en la región es dinamizar el proceso de formación bruta de capital.

En general, la inversión es el componente más volátil de la demanda agregada y América Latina y el Caribe no es la excepción. Sin embargo, la inversión en la región muestra una volatilidad mayor que la observada en otras partes del mundo, esencialmente por la dinámica del componente de maquinaria y equipo, que suele estar asociado a la productividad y, por ende, hace que las ganancias de productividad sean también fluctuantes y no puedan sostenerse en el tiempo, lo que incide en la brecha de productividad que registra América Latina y el Caribe con relación a otras regiones.

La volatilidad de la inversión refleja características específicas del ciclo económico de la región. Los datos sugieren que la dinámica regional del ciclo de la inversión ha sido poco favorable para promover un crecimiento sostenido e inclusivo de mediano y largo plazo.

Del análisis de la dinámica del ciclo económico en el período comprendido entre 1990 y 2014, se desprende que, las contracciones de la formación bruta de capital fijo en la fase recesiva del ciclo son más duraderas y mucho más intensas que las que registra el PIB. A nivel regional la contracción de la inversión dura casi seis (5,8) trimestres, mientras que, en el caso del PIB, la contracción se prolonga cuatro trimestres. Es decir, la contracción de la inversión dura en promedio un 30% más que la del PIB. Además, la amplitud de la contracción es, en promedio, cuatro veces superior a la que experimenta el PIB. En cambio, el tiempo de duración de la fase expansiva de la inversión es inferior a la que registra el PIB y, en promedio, la amplitud solo llega a superar a la del PIB por un 60%<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Véase CEPAL 2015.

Las contracciones son particularmente significativas en el caso de la inversión pública y, en promedio, son más intensas que las registradas en otras regiones del mundo. Finalmente, en la fase expansiva del ciclo, la inversión no logra recuperar la intensidad y duración de su caída en la fase contractiva.

El comportamiento de la inversión no solo afecta el ritmo y la tasa de acumulación de capital, sino que también se relaciona directamente con la dinámica de la productividad. Debido a la relación causal entre la acumulación de capital y la productividad, las características cíclicas de la inversión son un factor determinante de la capacidad de crecimiento de largo plazo.

La CEPAL ha argumentado que es necesario avanzar hacia la instauración de un marco fiscal inclusivo de promoción de la inversión tanto pública como privada<sup>3</sup>. En este sentido, es fundamental dimensionar la importancia de la política fiscal en el crecimiento de mediano plazo de las economías de la región. Se trata, por cierto, de un debate mundial; las recientes estimaciones de las magnitudes de los multiplicadores fiscales muestran una gran heterogeneidad en sus resultados, dependiendo de las metodologías empleadas y las características estructurales de las economías, incluidos su grado de apertura, los términos de intercambio y su posición en el ciclo económico (Auerbach y Gorodnichenko, 2012). La región no está ausente de este debate. Existe evidencia suficiente de la importancia de proteger la inversión pública a la hora de aplicar reglas fiscales, dado que el impulso que imprime al crecimiento económico de mediano plazo es relevante. En sentido inverso, el recorte al gasto de inversión en períodos de desaceleración es perjudicial para las economías. Utilizando datos de la CEPAL, Riera-Crichton (2015) estima los efectos acumulados sobre el producto de los cambios en el gasto público en 16 países de la región. Los multiplicadores se estiman tanto para el gasto corriente como para el gasto de capital, los datos empleados son anuales, abarcan de 1990 a 2014 y se emplea un modelo tipo panel. Se encuentra que el multiplicador del gasto de inversión resulta sustancialmente mayor que el de consumo. Un aumento de una unidad en el gasto de inversión tiene un impacto cercano a uno en el corto plazo, mientras que el multiplicador de gasto corriente es cercano a 0,7. Después de dos años, los multiplicadores de gasto corriente y de inversión alcanzan valores de 1,3 y 2, respectivamente.

Los resultados muestran que si bien el gasto público en América Latina tiene un impacto menor en el corto plazo, su efecto permanece y aumenta significativamente después de dos años. Se demuestra también que el impacto de los multiplicadores de gasto es más efectivo en etapas de recesión o de desaceleración. En esas etapas, la política fiscal contracíclica causa un efecto positivo, mientras que las políticas procíclicas resultan sustancialmente perjudiciales para la economía. Lamentablemente, las reglas prevalecientes suelen enfocarse más en las restricciones de la deuda, del saldo y del gasto y mucho menos en otorgarle espacio a la inversión necesaria para el crecimiento inclusivo<sup>4</sup>.

Además, se ha argumentado que las reglas fiscales deben proteger los gastos de capital<sup>5</sup>. El diseño de esquemas anticíclicos eficientes de protección de la inversión es sumamente importante para enfrentar la volatilidad macroeconómica de la región. Para minimizar los costos de ajuste y potenciar las

---

<sup>3</sup> Véase CEPAL 2015, 2016.

<sup>4</sup> Véase CEPAL 2016.

<sup>5</sup> Véase CEPAL 2015.

expectativas de crecimiento potencial y de estabilidad futura, los esquemas que complementan las políticas anticíclicas con la protección (y el estímulo) de las inversiones en la parte baja del ciclo pueden ser mucho más efectivos que las reglas fiscales basadas solamente en metas de gasto o déficit.

Habitualmente se define el espacio fiscal como la disponibilidad de recursos para un propósito específico, que no altera la sostenibilidad de la posición financiera del gobierno (deuda pública) o de la economía en su conjunto<sup>6</sup>. Pero esta definición estática no toma en cuenta los efectos dinámicos que se producen en el proceso de inversión: es perfectamente posible resguardar el espacio fiscal (o mantener la solvencia) si el propio gasto público de capital tiende a favorecer el crecimiento y con ello genera beneficios tributarios futuros. En otras palabras, el propio gasto público, bien gestionado, puede ayudar a generar un círculo virtuoso de crecimiento sostenible. En este sentido, la inversión pública puede ampliar el espacio fiscal al estimular el crecimiento y asegurar de esta manera recursos tributarios futuros.

Junto con proteger la inversión pública, el gran desafío es dinamizar la inversión privada ya que esta constituye el grueso de la inversión en la región. La inversión privada juega un papel clave en el proceso de crecimiento y desarrollo y en este sentido, las experiencias de la región en materia de asociaciones público-privadas han demostrado que uno de los beneficios principales de este tipo de asociaciones es el aprovechamiento de recursos privados para financiar la inversión en infraestructura, sin presionar, por lo tanto, el espacio fiscal.

## Referencias

Auerbach, A.J. y Y. Gorodnichenko (2012), "Measuring the output responses to fiscal policy", *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 4, Nº 2.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2014: hacia una mayor calidad de las finanzas públicas* (LC/L.3766), Santiago, 2014.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2645-P), Santiago.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016*, Santiago.

Riera-Crichton, D. (2015), "Fiscal multipliers in Latin America", inédito.

---

<sup>6</sup> Véase CEPAL 2014.



## Banco Interamericano de Desarrollo

### El sentido de la integración regional: es hora de ser audaces

A pesar de una larga historia de ensayo y error y de éxitos y fracasos, los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) y de todo el espectro político siguen reafirmando su compromiso de procurar una mayor integración regional. Para cumplir este compromiso firmemente asumido y evitar repetir los errores del pasado, resulta importante y oportuno que la región tome cierta distancia y procure dar respuesta a algunas preguntas difíciles. ¿Por qué razón exactamente debería seguir priorizándose la integración? ¿Qué lecciones dejó el último medio siglo? ¿Cuál debería ser la agenda hacia el futuro en esta economía mundial que ha sufrido tantos cambios?

Como es bien sabido, los primeros intentos formales de integración por parte de la región surgieron en América Central a principios de la década de 1960, con el Mercado Común Centroamericano, pionero en la materia, al que más tarde seguirían el Grupo Andino, la Asociación de Libre Comercio del Caribe (posteriormente llamada CARICOM) y otras iniciativas más ambiciosas, como la ALALC (América del Sur y México), que luego se convertiría en la ALADI. Debilitadas por el proteccionismo y la inestabilidad política, estas iniciativas nunca dieron frutos económicos o institucionales importantes —excepto, quizás, en el caso de América Central— y fueron cayendo lentamente en el olvido.

La búsqueda de más integración se reanudó a principios de los noventa, con la crisis de la deuda y las subsiguientes reformas orientadas al mercado, que dieron lugar al “nuevo regionalismo” — una serie de iniciativas de integración más profundas, más amplias y más abiertas que contribuyeron a la consolidación de cinco subbloques comerciales subregionales: la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la CARICOM, el MERCOSUR y el NAFTA).

Casi un cuarto de siglo más tarde, este escenario inicial de cinco bloques comerciales evolucionó hacia una red amplia y compleja de acuerdos comerciales intra- y extrarregionales que se extiende hasta Europa y Asia, y cubre así un espectro de disciplinas vasto y diverso, desde el comercio hasta la inversión y la legislación laboral. Los acuerdos iniciales en sí mismos sufrieron cambios importantes a raíz de conflictos internos, membresías cambiantes, el surgimiento de iniciativas que compiten con dichos acuerdos, como la Alianza del Pacífico (AP) y, en algunos casos, nuevos compromisos que apuntan a una integración más profunda. También se les han sumado iniciativas sectoriales nuevas, que se centran en temas como la infraestructura (IIRSA y el Plan Mesoamérica) y las finanzas (MILA), así como nuevas instituciones regionales cuyos objetivos no son económicos, como la UNASUR y la CELAC.

¿Qué lecciones dejan estas experiencias? ¿El “nuevo regionalismo” cumplió con las expectativas? ¿Qué arquitectura institucional dio los mejores resultados? ¿Cómo puede la región construir sobre la base del legado de estas iniciativas? Si queremos desarrollar una agenda política efectiva para las próximas décadas y generaciones, tenemos que abordar estas cuestiones.

## ¿Por qué integrarnos?

Estas y otras preguntas relacionadas solo pueden responderse de un modo eficaz si partimos de una comprensión cabal de los motivos que subyacen a esta búsqueda de integración casi secular. Si bien ciertamente existen razones políticas válidas y legítimas, puede afirmarse que, en esencia, la motivación principal de la integración ha sido siempre tratar de mejorar la calidad de vida de la población. El supuesto de base siempre ha sido que contar con mercados más amplios e integrados redundaría en más oportunidades de crecimiento, ya que las empresas y los individuos podrían cosechar los beneficios de las mayores economías de escala y especialización. Esta noción ya estaba claramente expresada en una de las primeras iniciativas de integración que surgió a finales de la década de 1950, en la que se hacía referencia un mercado común latinoamericano<sup>7</sup>.

Treinta años más tarde, estas mismas expectativas de escala y de diversificación inspirarían una nueva oleada de iniciativas de integración, que todavía parecen guiar la mayor parte de las perspectivas actuales. A lo largo y a lo ancho de la región, los acuerdos de integración todavía se promocionan sobre la base de la idea de que contar con mercados más amplios y competitivos hará que las empresas sean más productivas debido a las ganancias de escala y especialización, al tiempo que proporcionarán más oportunidades para que todos los miembros se diversifiquen hacia bienes, servicios o actividades con mayor valor agregado.

La teoría económica, ya desde Adam Smith, confirma ampliamente la importancia de estas ganancias; lo complicado está en el diseño y la implementación. Los motivos subyacentes puede que sean los mismos, pero los esquemas de integración no son todos iguales. La gama de combinaciones entre tipos de asociaciones (por ejemplo, Norte-Sur o Sur-Sur) y diseños (por ejemplo, uniones aduaneras, zonas de libre comercio o mercados comunes) puede producir resultados muy diferentes. Asimismo, estas iniciativas no tienen lugar en un vacío político y económico. Si las bases del crecimiento y las condiciones macroeconómicas clave son débiles, es probable que los beneficios sean mínimos. Si no hay consenso político acerca de qué políticas económicas se deben seguir, los resultados están condenados al desastre. El contexto externo también tiene un peso importante. Es probable que un acuerdo firmado en una economía mundial compuesta por unos pocos bloques regionales aporte beneficios diferentes de los que conlleva un acuerdo suscrito en un mundo plagado de acuerdos comerciales regionales (ACR), como el actual.

## ¿Cuáles son los resultados?

La propia historia de ALC en materia de integración regional no podría ser más ilustrativa de las dificultades a la hora de traducir motivaciones fuertes y razonables en diseños e implementación efectivos. Ha habido un desacople constante entre las aspiraciones, el diseño y la ejecución, que se

---

<sup>7</sup> “La realización progresiva del mercado común permitirá ir transformándolo gradualmente, con las grandes ventajas que podrán derivarse de una organización más racional del sistema productivo en que se aproveche más eficazmente la potencialidad de la tierra y en que la industria, rompiendo los estrechos límites del mercado nacional, adquiera dimensiones más económicas y, por su mayor productividad, pueda acrecentar su ya ponderable aporte actual al nivel de vida latino americano. *El Mercado Común Latinoamericano*”, Naciones Unidas, México, 1959, p.4.

redujo mucho con el nuevo regionalismo de la década de los años 1990, pero que siguió teniendo un gran peso. Ese fue especialmente el caso de los ACR Sur-Sur, cuyas ambiciosas expectativas económicas e institucionales estaban reñidas con el tamaño de los mercados involucrados, la similitud de las ventajas comparativas de los miembros y, ni que hablar, con su debilidad institucional.

Esto no significa negar la importante contribución que dichos acuerdos representaron para la integración regional, con ganancias de escala y de diversificación mensurables, como lo demuestra el sustancial aumento del comercio intrarregional en ALC, que pasó del 14 % a finales de los años 1980 a un pico del 20 % antes de la crisis financiera reciente. La pregunta relevante es si estas ganancias fueron o no suficientes para elevar sustancialmente la productividad y modificar la calidad de la inserción de la región en la economía mundial. ¿Serán suficientes en un mundo con megaeconomías, como la India y China, y con perspectivas de megaacuerdos, como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP)? ¿Se trata meramente de problemas de diseño y ejecución?

### **Es hora de ser audaces**

No parece que este sea el caso de lo que está ocurriendo. Si la región va en busca de un incremento importante de la productividad, mejorar el diseño y la implementación de la maraña de acuerdos actual (el llamado *spaghetti bowl*) sería una acción bienvenida, pero no sería en absoluto suficiente.

Lograr dichas ganancias de productividad requeriría ir más allá de la balcanización actual de 20 ACR y 36 acuerdos preferenciales. Irónicamente, en vez de esto necesitamos regresar a los nobles ideales de la década de 1950 acerca de una zona de libre comercio de América Latina y el Caribe (ZLC-ALC), pero esta vez diseñada e implementada a la altura de sus ambiciones. Estamos hablando de una región con una economía de USD 5 billones, aproximadamente el 7 % del total mundial, con masa crítica suficiente para potenciar significativamente la productividad de sus empresas.

Esta nueva iniciativa tendría que ir más allá de la eliminación de los aranceles y las barreras no arancelarias y abordar el déficit histórico en infraestructura y los obstáculos más oscuros que afectan la facilitación del comercio. Si la meta es explotar el potencial de integración al máximo, habría que considerar el desarrollo de un marco normativo común que facilite el movimiento de capitales y de personas.

Por último, dicha iniciativa tendría que desarrollarse de la mano de acuerdos extrarregionales, por al menos dos razones básicas: en primer lugar, porque a pesar de que estos entrañan más riesgos, sus beneficios en términos de escala y diversificación son inigualables; en segundo lugar, porque puede resultar bastante costoso quedarse afuera de la oleada actual de megaacuerdos transcontinentales.

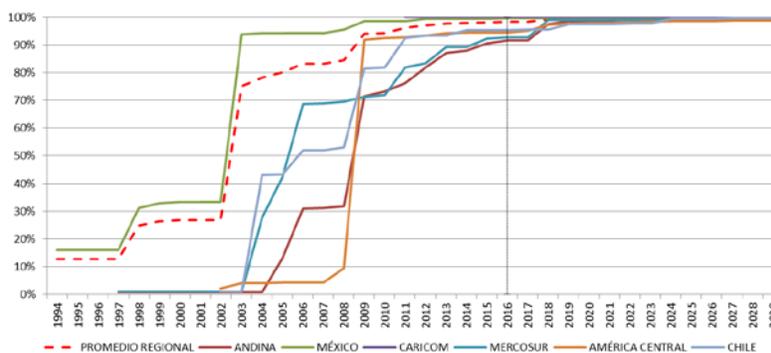
Dada la historia de la región en materia de burocracias regionales y acuerdos intensivos desde el punto de vista institucional, para no mencionar sus serias limitaciones fiscales actuales, esta iniciativa debería basarse en una arquitectura institucional ajustada y de bajo costo, similar a la de experiencias recientes, como la Alianza del Pacífico (AP). No hay ninguna razón por la que una comisión formada por ministros o

funcionarios latinoamericanos de alto nivel, quienes se encargarían de supervisar la implementación y funcionamiento del acuerdo y orientar su evolución futura, no pueda encarar este desafío.

### Audaces pero realistas

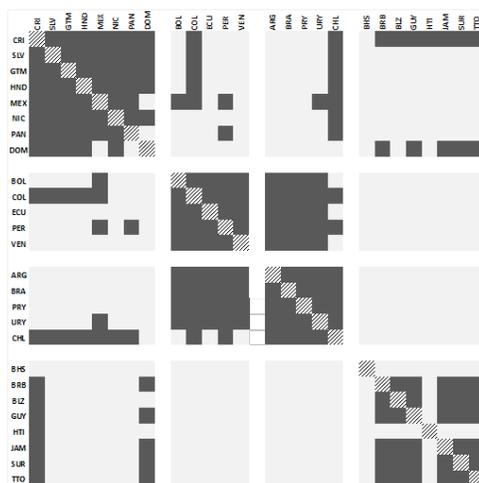
¿Es poco realista la agenda de una ZLC-ALC? Es mucho menos abrumadora de lo que parece. Un análisis más detallado de la maraña o *spaghetti bowl* existente muestra que la región no está, de hecho, tan lejos de alcanzar el libre comercio. Aproximadamente el 80 % del comercio intrarregional ya está cubierto por acuerdos comerciales regionales, y entre el 95 % y el 100 % del comercio comprendido dentro de estos ACR estará libre de aranceles para el año 2020 (Gráfico 1). A efectos prácticos, solo existen dos eslabones perdidos importantes en la red de acuerdos de libre comercio intrarregional en ALC: el MERCOSUR y México; y el Caribe con la mayor parte de la región (Gráfico 2).

**Gráfico 1: Calendario de desgravación en los ACR de ALC**  
(% del comercio regional negociado, 2014)



Fuente: Cálculos propios del BID/INT

**Gráfico 2: Cobertura de los ACR de ALC**  
(las celdas oscuras representan los acuerdos vigentes, 2015)



Fuente: BID/INT

Es verdad que aún podría haber cierta resistencia política en algunos países, pero los acontecimientos recientes ocurridos en la región, particularmente en el Cono Sur, sugieren que el péndulo político se está inclinando hacia una postura más favorable al libre comercio, y esto podría entrañar una oportunidad histórica para darle un sentido económico a décadas de balcanización. Además, una vez que se instrumente un marco común para la eliminación de los aranceles restantes y se armonicen las reglas de origen, los costos de haberse quedado afuera se considerarán extremadamente altos. En cualquier caso, el marco podría ser lo suficientemente flexible para que los países se adhieran en el momento que consideren oportuno.

La armonización y la ampliación también podrían llegar a generar el marco propicio para un proyecto hemisférico más ambicioso, capaz de atraer a EE. UU. y Canadá a formar parte del acuerdo. Una ZLC-ALC con un conjunto común de reglas de origen que permitan la acumulación y una arquitectura institucional simple y racionalizada seguramente mejoraría el atractivo de las negociaciones hemisféricas y las facilitaría enormemente, siempre y cuando estén dadas las condiciones políticas.<sup>8</sup>

En suma, el mensaje debe ser claro. Si la principal motivación de la integración regional es aumentar la calidad y profundidad del lugar que ocupa ALC en la economía mundial, y si la historia económica de los últimos 50 años algo nos indica, es poco probable que la balcanización actual conlleve resultados significativos. Es más bien hora de ser audaces.

## Referencias

Estevadeordal, A., P. Giordano, and B. Ramos (2014) "Trade and Economic Integration" in Domínguez, J. and A. Covarrubias. *Routledge Handbook of Latin America in the World*, New York and London: Routledge, 2014.

Estevadeordal, A. and K. Suominen (2009) "Bridging Regional Trade Agreements in the Americas," Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2009.

Estevadeordal, A., y E. Talvi (2016) "Hacia un Nuevo Acuerdo Transamericano", *Brookings Global Policy Brief*, Washington, DC: Brookings Institution.

---

<sup>8</sup> Véase Estevadeordal, A. y E. Talvi, 2016. *Hacia un Nuevo Acuerdo Transamericano*, en *Brookings Global Policy Brief*. Washington, DC: Institución Brookings.



---

## Grupo Banco Mundial

### Hacia la renovación del regionalismo abierto\*

Hay pocas dudas de que el éxito de Latinoamérica y el Caribe (LAC) en alcanzar un mayor crecimiento de largo plazo depende crucialmente de su capacidad para integrarse de manera más robusta a los mercados internacionales. La paradoja está en que, justo en el momento en que los ciudadanos y los gobiernos latinoamericanos acogen de manera decidida una estrategia de crecimiento que busca fomentar los vínculos externos, el mundo parece ir en otra dirección. Por un lado, la falta de vigor del comercio mundial se ha extendido más allá de lo que originalmente se anticipaba, y por otro lado, se afianzan las posiciones anti globalización de un porcentaje no despreciable de la población de los países desarrollados. Ante este contexto global, la integración regional se ha posicionado en el centro del debate de políticas en LAC como una alternativa viable para los países que buscan abrirse al mundo—si los procesos políticos de los países del G7 le dan la espalda a la globalización, LAC puede responder con un nuevo énfasis en los esfuerzos que buscan profundizar los vínculos regionales.

Sin embargo, no es obvio que el fortalecimiento de los lazos regionales asegure un mayor crecimiento. El éxito de esta estrategia va a depender del enfoque que se le dé al regionalismo, así como del vigor con el que los países de la región adopten reformas domésticas que complementen a la integración regional. La probabilidad de éxito de la integración regional será mayor en la medida en que LAC no repita el error fundamental del “regionalismo antiguo”; esto es, su énfasis en los mercados domésticos y regionales a expensas de, o como sustituto a, la integración con los mercados globales. Aunque aún se evidencian ciertos vestigios del regionalismo antiguo en algunos de los acuerdos de LAC, cada vez hay más apoyo a la idea de que este tipo de integración no es el más fructífero, ya que lleva a que las empresas se vuelvan ineficientes y poco competitivas. Es así que LAC necesita realizar esfuerzos sostenidos que lleven a la región hacia una renovación inteligente del “regionalismo abierto” (RA); es decir, una estrategia de integración donde el fortalecimiento de los lazos regionales facilita la integración con los mercados internacionales, y viceversa. Este es el mensaje principal del nuevo “Estudio Insignia” de la Oficina del Economista Jefe para LAC del Banco Mundial, el mismo que se publicará próximamente. A continuación resumimos los argumentos y la evidencia que respaldan este mensaje.

#### Los argumentos a favor del regionalismo abierto

Desde sus inicios, la teoría económica ha resaltado que los beneficios del comercio entre países dependen de las características de los socios que se integran. Por ejemplo, las ganancias de eficiencia predichas por los modelos neo-clásicos de comercio son mayores cuando los países que se integran son estructuralmente distintos. Asimismo, las ganancias dinámicas de eficiencia que predicen los modelos de aprendizaje a través del comercio son mayores cuando los países en desarrollo se integran con países que son centros de conocimiento o que tienen lazos comerciales profundos con un gran número de

---

\* Esta nota está basada en el estudio *Mejores vecinos: Hacia una renovación de la integración económica en América Latina*, que será publicado próximamente.

países. Este tipo de razonamiento resalta claramente que, desde el punto de vista de LAC, la integración global aparece como una estrategia superior a aquella que persigue exclusivamente la integración regional, ya que los países de la región tienen estructuras de comercio relativamente similares, no tienen un gran número de socios comerciales, y tienen niveles de inversión en investigación y desarrollo (I+D) que son relativamente bajos

¿Por qué, entonces, vale la pena empujar una estrategia de regionalismo abierto? La respuesta breve es que existen complementariedades importantes entre los procesos de integración regional y global, por lo que los esfuerzos de integración regional pueden potenciar la competitividad internacional de las economías de la región. En primer lugar, aun cuando el promedio de los países de LAC son estructuralmente similares, existen claras diferencias entre Sudamérica y Centro y Norte América en términos de sus patrones de comercio. Esto sugiere que una mayor integración entre estas sub-regiones del continente puede resultar en ganancias de eficiencia que no pueden ser alcanzadas a través de esfuerzos de integración que se enfocan exclusivamente en el fortalecimiento de los lazos comerciales dentro de cada sub-región. En segundo lugar, incluso en los países con patrones comerciales similares, parece haber espacio para sacar mayor provecho a los beneficios de la proximidad geográfica. En particular, dado que los flujos de bienes, de servicios, de capital y de personas, así como las coincidencias de desempeño económico, son más comúnmente observados entre economías cercanas, a los países no les queda otro remedio que hacer todo lo posible para fortalecer su región, ya que su desempeño está íntimamente ligado al de sus vecinos.

El caso más claro a favor del regionalismo como vehículo para mejorar la competitividad internacional se ve con los “bienes y servicios regionales”. Estos son bienes y servicios cuyos costos de comercio son tan altos que típicamente se comercian tan solo entre países cercanos, y para los cuales los beneficios de la integración regional son equivalentes a aquellos de la integración global. Algunos ejemplos claros de este tipo de bienes y servicios son la energía eléctrica y el transporte terrestre, ambos insumos importantes en la producción de un sinnúmero de actividades económicas. Es así que los esfuerzos colectivos que aseguren la provisión eficiente de los bienes y servicios regionales pueden ser importantes para que LAC mejore su competitividad internacional.

Este mismo tipo de argumento se aplica en el caso de la integración de mercados laborales, ya que las decisiones de migración están íntimamente ligadas a los costos de movilidad y de adaptación que los migrantes enfrentan, costos que probablemente aumentan con la distancia geográfica y cultural. Es así que la proximidad geográfica y la afinidad cultural entre vecinos regionales fomentan los flujos migratorios intra-regionales, flujos que pueden generar ganancias de eficiencia, especialmente en países donde abundan las complementariedades entre distintos tipos de trabajadores. Sin embargo, la evidencia muestra que existen diferencias persistentes entre los países latinoamericanos en términos de sus salarios, lo cual sugiere que existen ganancias de eficiencia a nivel regional que no han sido explotadas y que potencialmente se pueden alcanzar a través de políticas que promuevan la migración intra-regional.

Finalmente, la relación inversa que existe entre los flujos comerciales y la distancia geográfica apunta a que los países pueden aprender de sus vecinos. Sin embargo, estas oportunidades de aprendizaje se

potencian en la medida en que los vecinos de un país estén conectados de manera profunda a los mercados internacionales. La evidencia también muestra que la probabilidad de que un país entre en un nuevo mercado y sobreviva en este, es mayor cuando sus socios comerciales actuales tienen relaciones en ese nuevo mercado.

### **Hacia una renovación del regionalismo abierto**

Desde inicios de los 90, en distintos momentos e intensidades, los países de LAC han buscado apuntalar la integración global. Típicamente esto se ha tratado de alcanzar a través de una combinación de políticas de liberalización arancelaria unilateral y de acuerdos comerciales preferenciales, especialmente con países vecinos. Esta combinación es plenamente consistente con el ideal de regionalismo abierto. Sin embargo, el entusiasmo inicial por este tipo de políticas se debilitó en muchos países y se evaporó en otros con el paso del tiempo. Más aún, la región le ha dado poca atención a las políticas que buscan reducir las barreras no arancelarias o la integración regional de los mercados de factores. Asimismo, las estrategias de integración han pasado por alto las complementariedades entre los procesos de integración regional y global que se mencionaron antes. A continuación describimos el estado actual de la agenda de regionalismo abierto en LAC y discutimos lo que se puede hacer de cara al futuro en las cinco áreas que constituyen la propuesta de renovación.

#### *1. Hacia una mayor liberalización arancelaria*

Los aranceles de nación más favorecida (NMF) se redujeron sustancialmente en los 90 en LAC, y siguieron cayendo en los 2000 en muchos países de Centroamérica, en México, y en países sudamericanos como Colombia, Chile, y Perú. En otros países de Sudamérica, sin embargo, los aranceles NMF han permanecido estables en niveles relativamente altos desde finales de los 90. La continuación del proceso de reducciones arancelarias resultaría en una Latinoamérica más abierta al mundo, lo cual, como se mencionó anteriormente, puede facilitar la entrada y supervivencia en nuevos mercados internacionales por parte de los países de LAC, en la medida en que estos puedan aprender de las experiencias de sus vecinos.

Incluso aquellos países con aranceles NMF relativamente bajos padecen de lo que se conoce en la literatura económica como el “tariff binding overhang.” Este término se refiere a la diferencia que hay entre los aranceles NMF que se aplican en la práctica y aquellos a los que los países se han comprometido con la OMC. El “tariff binding overhang” introduce incertidumbre en las relaciones comerciales y en las decisiones de inversión, ya que los gobiernos tienen la opción de elevar sus aranceles NMF sin correr el riesgo de sanciones por parte de la OMC. Es por esto que los esfuerzos por alinear los compromisos arancelarios con la OMC y los aranceles que se aplican en la práctica pueden estimular la actividad económica local y atraer inversión extranjera al reducir la incertidumbre.

## *2. Hacia una mayor integración global de las Américas a través de las preferencias regionales*

Existe una clara división dentro de LAC en cuanto a las preferencias que los países de la región brindan a sus socios comerciales. Un primer grupo de países, compuesto por Bolivia, Ecuador, y los países de Mercosur, se caracterizan por dar preferencias arancelarias a todos los países del grupo y a pocos países fuera de este. Estos países también se caracterizan por sus altos aranceles NMF. Un segundo grupo de países (Chile, Colombia, Perú, México, y los países de Centroamérica y el Caribe) se caracterizan por brindar preferencias arancelarias a los países de ingreso alto y por tener aranceles NMF bajos, preferencias arancelarias a un gran número de países de LAC, o ambos. Es así que hay espacio para que en el futuro se firmen nuevos acuerdos de preferencias arancelarias, especialmente entre países de Sudamérica y aquellos de América Central y del Norte, lo cual, como se mencionó antes, podría resultar en ganancias de eficiencia adicionales para la región, dadas las diferencias en los patrones de exportaciones netas de estas sub-regiones.

Asimismo, nuevos acuerdos comerciales preferenciales con países de ingreso alto, especialmente Estados Unidos y los países de la Unión Europea, podrían traer ganancias de eficiencia adicionales, ya que estos permitirían a los países de la región profundizar sus vínculos comerciales con países que tienen patrones de comercio visiblemente distintos a aquellos de LAC. Por otro lado, el fortalecimiento de los lazos comerciales con estos países puede resultar en un mayor potencial de aprendizaje a través del comercio para los países de LAC, ya que les permitiría tener mayor exposición a estos centros de conocimiento. Finalmente, los nuevos acuerdos preferenciales con países de ingreso alto podrían traer consigo reducciones en los aranceles NMF en los países de Sudamérica que se mencionaron anteriormente. En efecto, las tendencias observadas en los 2000 muestran que los países donde se vieron las mayores reducciones en aranceles NMF fueron aquellos que firmaron acuerdos preferenciales con países de ingreso alto.

## *3. Hacia la armonización de los marcos regulatorios en LAC para aumentar la competitividad internacional*

Cada vez se reconoce más el papel que juegan los impedimentos no arancelarios como frenos al comercio internacional. Un ejemplo de estos impedimentos no arancelarios son las normas de origen que forman parte de los acuerdos comerciales preferenciales. Las normas de origen imponen costos administrativos y de cumplimiento a los exportadores, costos que pueden ser sustancialmente altos dado el gran número de acuerdos comerciales preferenciales que se encuentran en vigor en el mundo. Es así que esfuerzos colectivos para armonizar las normas de origen de los acuerdos arancelarios preferenciales y para permitir normas de origen con acumulación pueden ayudar a que los países de LAC le saquen un mayor beneficio a los acuerdos comerciales. Esto se debe a que las reglas de origen con acumulación permiten que los bienes provenientes de un país de un acuerdo comercial que son usados para la producción de otros bienes en otros países del acuerdo se consideren como bienes originados en estos últimos. Esto permite que las empresas usen insumos de distintos países sin perder el estatus preferencial dentro del acuerdo.

Otro ejemplo de los impedimentos no arancelarios al comercio son las diferencias en los marcos regulatorios de los países, impedimento que afecta especialmente el intercambio de los bienes y servicios regionales. En el caso específico de la electricidad, los pasos que se han dado para conectar las redes de transmisión de los países de LAC, especialmente en Centroamérica y México, no han podido ser aprovechados en su totalidad por las diferencias que existen en los marcos regulatorios de los países.

#### *4. Hacia la reducción de los costos de distancia de LAC*

Además de verse afectado por las barreras antes mencionadas, el comercio de los países de LAC parece sufrir en gran medida por los altos costos asociados a la distancia a los que estos se enfrentan. Estos altos costos hacen que LAC sea menos competitiva en mercados internacionales con relación a los países de otras regiones. En efecto, la evidencia muestra que el comercio de LAC es más sensible a la distancia geográfica que el comercio de otras regiones.

Una posible razón detrás de este patrón es el déficit en términos de infraestructura de calidad que se evidencia en LAC, un factor que se sabe está asociado con los costos del comercio. Los déficits de infraestructura de la región se ven claramente en los datos que miden la calidad de las carreteras. Por ejemplo, mientras que cerca del 70% de las carreteras de LAC no están pavimentadas, ese mismo indicador se sitúa por debajo del 50% en Asia Meridional y por debajo del 30% en Asia Oriental y el Pacífico. Las mejoras en la infraestructura de transporte terrestre son particularmente importantes en LAC dada la geografía relativamente complicada de la región.

Otra posible razón por la que LAC parece enfrentar costos de transporte más altos tiene que ver con su posición en las redes globales de transporte aéreo y marítimo. Los países de LAC están vinculados a estas redes a través de líneas secundarias (y no a través de líneas primarias que conectan puertos principales), lo cual pone a LAC en desventaja frente a otras regiones a la hora de conectarse a las redes globales de transporte. Esto se debe en parte al pobre desempeño de la región en términos de su infraestructura y eficiencia portuaria. De esta forma, LAC podría mejorar su conectividad a las redes mundiales de transporte, y así reducir sus elevados costos de comercio, en la medida en que los países de la región inviertan de manera decidida en infraestructura y en el desarrollo portuario.

#### *5. Hacia la integración de los mercados de factores en LAC*

Al margen de la integración comercial, hay evidencia de que LAC puede tener beneficios derivados de una mayor integración de sus mercados de factores. Algunos acuerdos comerciales han tomado nota de estos posibles beneficios e incluyen políticas que facilitan la movilidad de factores entre de los países miembros del acuerdo. Sin embargo, estos esfuerzos por integrar los mercados de factores han sido opacados por el énfasis que se le pone a la política arancelaria. A continuación resaltamos los posibles beneficios de hacer de la integración de los mercados de factores regionales un eje central en la renovación del RA.

La integración de los mercados laborales permite a los trabajadores moverse de sectores de baja productividad hacia sectores de alta productividad, y así posibilita mejoras en la eficiencia agregada. En el caso de LAC, los datos muestran que existen grandes diferencias salariales entre trabajadores con

características similares entre los distintos países de la región. Esto puede interpretarse como evidencia de diferencias persistentes de productividad a lo largo de la región y sugiere que la eficiencia agregada de LAC podría aumentar a través de la migración.

Existe además espacio para fomentar una mayor movilidad del capital (especialmente el capital de riesgo) a lo largo de la región. Esto es particularmente importante dado que la evidencia muestra que la transmisión de conocimiento suele ser mayor entre países cercanos, lo cual limita los beneficios que la IED proveniente de países de ingreso alto puede dejar en la región. Sin embargo, al igual que con el comercio, los beneficios potenciales en términos de crecimiento de un aumento en los flujos de capital intra-regionales serán mayores en la medida en que las empresas latinoamericanas mejoren sus prácticas gerenciales e inviertan más en innovación.

Además, los acuerdos de inversión intra-regionales pueden mejorar la eficiencia agregada de la región a través de otros canales, y, si se implementan de manera conjunta, pueden multiplicar los beneficios positivos de los esfuerzos que persiguen la integración con los mercados financieros internacionales. Por ejemplo, el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), busca unificar las normas de los mercados financieros de los países de la Alianza del Pacífico, lo cual permite la reducción de los costos de transacción que los inversionistas regionales e internacionales tienen que pagar en estos mercados y hace más atractivas las inversiones en estos países. Asimismo, los acuerdos regionales pueden coordinar los incentivos que se brindan a la IED para así evitar una competencia desenfrenada entre los países de la región, competencia que puede llevar a que los países sacrifiquen ingresos fiscales con el objetivo de atraer el capital extranjero. Es así que cierto nivel de coordinación regional puede maximizar el impacto de la inversión extranjera en la región en su conjunto. Al final de cuentas, las iniciativas regionales, como el caso de MILA, pueden verse como esfuerzos colectivos para mejorar el clima de inversión de la región como un todo.

La coyuntura actual en LAC sugiere que este es el momento idóneo para que la estrategia de regionalismo abierto esté nuevamente en el centro del debate de políticas públicas de la región. El desafío está en diseñar una agenda que aproveche las complementariedades que existen entre la integración regional y la integración global para así conseguir ganancias de eficiencia a lo largo de la región. Es importante resaltar que el plan ambicioso que se presenta en esta nota no debe ser visto como un sustituto a las reformas domésticas. Por el contrario, los beneficios regionales de la agenda de RA están íntimamente ligados al proceso de reformas domésticas de cada país. Después de todo, la evidencia indica que el éxito de la integración internacional de un país está ligado a la fortaleza de su vecindario.

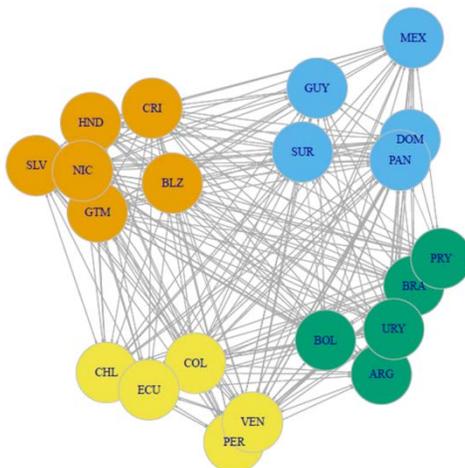
## Fondo Monetario Internacional

### Integración comercial

La integración comercial en ALC podría transformarse en un motor del crecimiento en la región, y ayudar a mejorar las perspectivas económicas, que han empeorado. La caída de los precios de las materias primas y la demanda externa, especialmente en los mercados emergentes, ha reducido las perspectivas de crecimiento. No obstante, la integración, dentro y fuera de la región, puede mejorar el panorama económico de ALC a través de una reducción de los derechos de importación —incluida la importación de bienes de capital— y de las barreras no arancelarias. Los acuerdos comerciales anteriores han culminado en importantes incrementos del comercio, y los nuevos acuerdos, como el Acuerdo Transpacífico de Asociación (TPP), se centran en una gama de cuestiones comerciales complementarias. Las políticas internas, como las relacionadas con el fortalecimiento de la infraestructura y las capacidades, también son cruciales para lograr una integración eficaz en las cadenas de valor regionales y globales, y para elevar la complejidad de las exportaciones.

América Latina no cuenta con un centro regional de comercio dominante, puesto que el comercio regional se concentra en torno a las alianzas y los acuerdos entre países vecinos. Solo alrededor de una cuarta parte de las exportaciones totales de ALC se destina a mercados situados en la región, a diferencia de Europa y las economías emergentes de Asia, donde el comercio intrarregional representa más de dos terceras partes de las exportaciones. Fuera de la región, Estados Unidos es el principal destinatario de las exportaciones de la mayoría de los países de ALC, y en los últimos años China se ha transformado en el principal socio comercial de algunos países de la región. Además, ALC no cuenta con un centro de comercio bien definido, como China en Asia, o como Alemania en Europa. De hecho, en general la actividad comercial sigue estando segmentada y concentrada en torno a los principales acuerdos de comercio subregional (Mercosur, la Comunidad Andina, América Central, etc.).

**Figura 1: Clusters de comercio regional en ALC**



Fuente: Dirección de Estadística de Comercio Internacional y estimaciones del staff del FMI

Si bien en América Latina la apertura comercial sigue siendo menor que en otras regiones, existen marcadas diferencias entre grupos de países dentro de la región. En general, en las principales economías de América del Sur la apertura comercial es mucho menor que en América Central y el Caribe. Además, aunque que en ALC la intensidad de los flujos de comercio es limitada en comparación con los de Europa y las economías emergentes de Asia, la diversidad de socios comerciales de la región es superior al promedio.

Fomentar la participación en las cadenas globales de producción y de valor puede impulsar la inversión y el comercio, que están muy interconectados en la región de ALC. De hecho, durante el período de “auge” de la última década y media la relación entre los flujos de IED y el comercio ha sido particularmente estrecha en esta región. Además, las investigaciones recientes demuestran que en general las economías que reciben más IED tienen niveles más altos de participación en las cadenas globales de producción. Dado que las tendencias del comercio mundial están siendo impulsadas cada vez más por la fragmentación de los procedimientos de producción entre países, se prevé que la IED vertical de las empresas multinacionales siga ganando prominencia.

De acuerdo con una encuesta realizada por el FMI, la mayoría de las autoridades nacionales en ALC considera que las iniciativas de comercio intrarregional revisten la mayor importancia, seguidas por los acuerdos con las economías avanzadas, los mercados emergentes de rápido crecimiento y el TPP. Las autoridades de los países de ALC que son miembros del TPP destacaron numerosos beneficios, incluido un mejor acceso a nuevos mercados, la eliminación de barreras no arancelarias y oportunidades para aumentar la IED. Por otro lado, en los países que no son miembros existen inquietudes con respecto a la posible desviación del comercio y la erosión de preferencias en los mercados estadounidenses (textiles y calzado). No obstante, las autoridades de los países que no son miembros destacaron también que el TPP ha establecido nuevos parámetros de referencia para los futuros acuerdos comerciales y mejorado los incentivos para establecer un mayor número de acuerdos, y algunas mostraron interés en integrarse al acuerdo una vez ratificado.

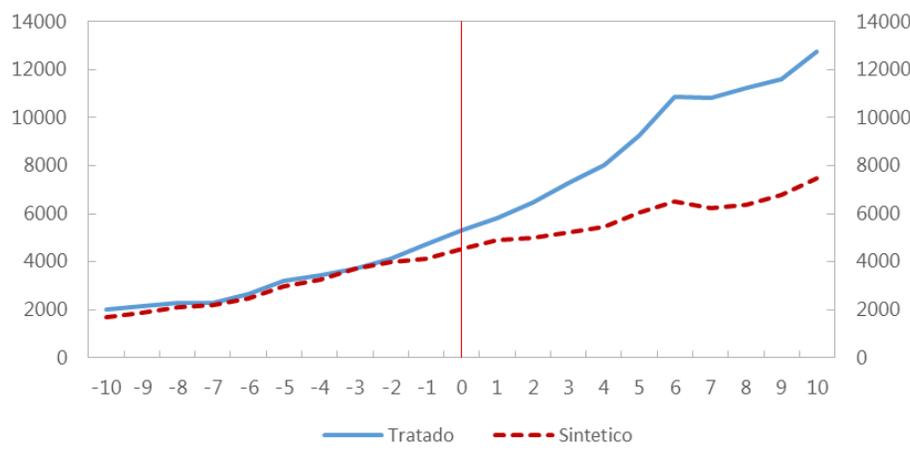
Probablemente, el TPP tendrá un impacto favorable en los países miembros de ALC, en tanto que los efectos desfavorables en los países que no son miembros serán poco significativos. De acuerdo con los resultados obtenidos mediante modelos computacionales de equilibrio general, para los países miembros del TPP los beneficios se derivan principalmente de una reducción de las barreras no arancelarias, mientras que los efectos adversos producidos por la desviación del comercio en los países de ALC que no son miembros parecen ser poco significativos. Además, las estimaciones indican que estos países se beneficiarían de su futura integración al TPP, principalmente gracias a la reducción prevista de las barreras no arancelarias.

La experiencia obtenida demuestra que los acuerdos comerciales pueden redundar en un apreciable incremento de las exportaciones. Los estudios recientes centrados en el impacto “ex-post” de los acuerdos de comercio en ALC indican que estos pueden generar importantes beneficios, incluido un aumento promedio del 80% de las exportaciones en un período de 10 años (estas estimaciones son similares a las de los efectos del TLCAN en el crecimiento de las exportaciones). Se observa que estos

beneficios son especialmente importantes para los mercados emergentes, y para los acuerdos comerciales entre mercados emergentes y economías avanzadas.

**Gráfico 2: Impacto de los acuerdos comerciales en América Latina**

Exportaciones promedio (millones de USD)



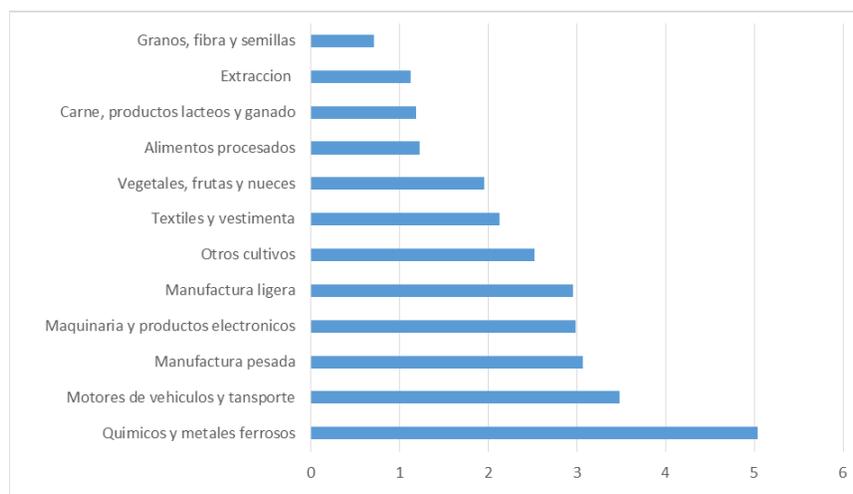
Fuente: Base de datos Comtrade - ONU y estimaciones del staff del FMI

Los acuerdos comerciales pueden redundar en aranceles más bajos, especialmente para los bienes de capital, lo cual puede estimular la inversión interna, un componente esencial del nexo comercio-crecimiento. Las importaciones de bienes de capital, como maquinaria y bienes de transporte, son insumos clave para la inversión, y esta relación ha sido documentada empíricamente en varios casos en América Latina. Una comparación con otras regiones del mundo revela que muchos países de ALC aún tienen margen para reducir los aranceles sobre las importaciones de bienes de capital y facilitar las importaciones de insumos para la inversión. Estas medias a su vez pueden abaratar el costo de la inversión y ayudar a estimular el crecimiento económico.

Aparte de un uso más generalizado de los acuerdos comerciales, la modernización de la infraestructura de transporte de ALC podría estimular muy particularmente las exportaciones de sectores cuyos productos tienen un valor agregado potencialmente alto, como productos químicos, automotores y manufactura pesada. En sus respuestas a una encuesta administrada por el FMI, las autoridades de los países señalaron que las deficiencias infraestructurales son un obstáculo clave para el aumento de las exportaciones, más importante que las barreras no arancelarias, la falta de capital humano y los altos costos de producción. De hecho, según el índice de desempeño logístico (LPI, por su siglas en inglés), ALC está a la zaga de la mayoría de las otras regiones del mundo, salvo África subsahariana y Asia meridional. Se estima que una mejora de la infraestructura de transporte de ALC al nivel de la región inmediatamente superior en el índice (Oriente Medio y Norte de África) propiciaría un importante crecimiento de las exportaciones. Además, el efecto positivo se concentra precisamente en los sectores que podrían ser futuros motores en la generación de valor agregado para los países de ALC, como productos químicos, automotores y manufactura pesada. En resumen, focalizar las políticas en la infraestructura de alta calidad reviste particular importancia para los países que aspiran a diversificarse

y ascender en la cadena valor, ya que la entrega a tiempo es más crítica en el caso de los bienes procesados y las manufactures que en el de las materias primas.

**Gráfico 3: Impacto de las mejoras en infraestructura en las exportaciones**  
Cambio porcentual en el volumen exportado



Fuente: Índice de desempeño logístico del Banco Mundial y estimaciones del staff del FMI

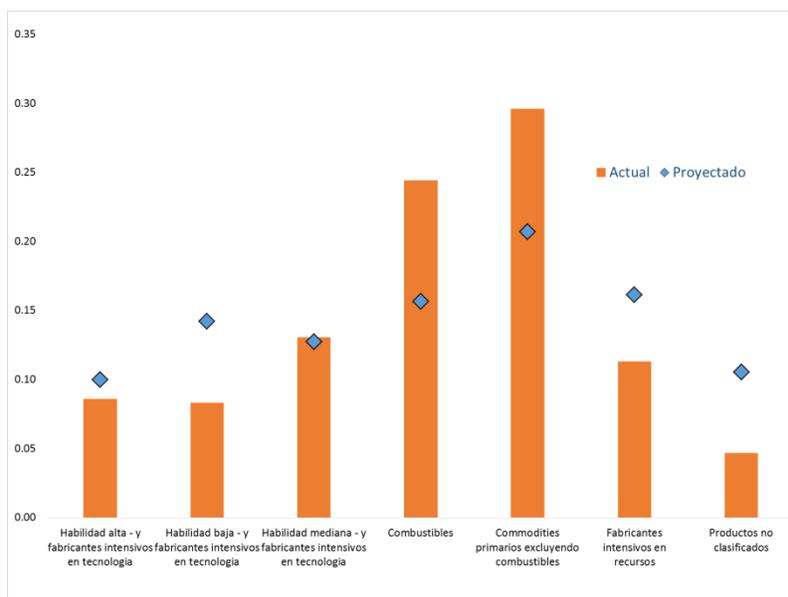
Nota: Los resultados indican el efecto de una mejora de 7,9% en el índice de desempeño logístico (LPI) de América Latina, con lo cual alcanzaría el nivel del MENA.

El boom de las materias primas en la década de 2000 interrumpió el importante progreso que ALC había logrado para incrementar su cuota de exportaciones complejas y tecnológicamente avanzadas. La región de ALC tradicionalmente ha gozado de una ventaja comparativa en lo que se refiere a combustibles minerales y materias primas, pero ha estado muy a la zaga de otras regiones en cuanto a manufacturas que hacen un uso más intensivo de la mano de obra calificada y la tecnología. En los últimos 50 años, la región se ha diversificado paulatinamente en nuevos sectores, ha mejorado constantemente su ventaja comparativa revelada en manufacturas de uso intensivo de mano de obra y tecnología, y ha ampliado su cuota de productos más complejos en las carteras de exportaciones. Pero el boom de las materias primas en la década de 2000 interrumpió e incluso revertió en cierta medida esta tendencia, es decir, se incrementó la cuota de materias primas menos complejas. De hecho, esta evolución contrasta marcadamente con la de las economías emergentes de Asia, en donde el progreso no ha experimentado mayores interrupciones.

ALC puede aprovechar los ámbitos en los que actualmente tiene una ventaja comparativa para diversificarse y mejorar su competitividad en sectores conexos. Las investigaciones cada vez más numerosas sobre complejidad económica y proximidad de productos indican que la capacidad de un país para producir un determinado producto depende de cuán similar o próximo sea ese producto al conjunto de producción existente en el país. Sobre la base de su actual cesta de exportaciones y la

proximidad entre los correspondientes grupos de productos, cabe pensar que en el futuro ALC tenderá a exportar menos combustibles minerales y materias primas, y a exportar más manufacturas de uso intensivo de recursos y de mano de obra poco calificada y altamente calificada.

**Figura 4: Áreas de ventaja comparativa, actual y “proyectado”**



Fuente: Base de datos Comtrade - ONU y estimaciones del staff del FMI

Una diversificación eficaz hacia exportaciones más complejas y de uso más intensivo de mano de obra calificada tenderá a ser un proceso de incrementos graduales que depende fundamentalmente de políticas apropiadas para modernizar las aptitudes y la infraestructura. Los episodios de diversificación eficaz a favor de nuevos productos (incluido el caso de las economías emergentes de Asia) no fueron acontecimientos repentinos y abruptos, sino más bien procesos graduales que atravesaron etapas intermedias con productos bastante similares al conjunto de producción existente. De hecho, la composición de la cartera de exportaciones de ALC a finales de 1980 ha pronosticado correctamente el cambio en todas las categorías de exportaciones excepto las de uso de mano de obra calificada, en cuyo caso la ventaja comparativa disminuyó en lugar de aumentar. Este resultado revela la falta de aptitudes necesarias, tecnología e infraestructura adecuada que impidieron a ALC aprovechar su oportunidad para ascender en la cadena, pero también pone de manifiesto la urgente necesidad de adoptar políticas para lograr avances en varios ámbitos. Uno de estos ámbitos sería la educación, en el que la atención habrá de centrarse sobre todo en mejorar las calificaciones de aprovechamiento estudiantil (más allá del aumento de las tasas de matrícula, que había sido la meta en el pasado), reforzar el plan de estudios secundarios con asignaturas y aptitudes técnicas, incrementar las oportunidades de capacitación y establecer pasantías. Otro aspecto fundamental en el que se debe centrar la atención es la inversión pública de alta calidad en infraestructura, particularmente en carreteras y energía (como lo reflejaron los resultados de la encuesta, las autoridades subrayaron que este es otro factor limitante clave).



## Fondo Monetario Internacional

### Integración financiera

Gracias a un fuerte crecimiento económico y políticas macroeconómicas estables, los mercados financieros de América Latina se han desarrollado considerablemente en los últimos veinte años, en parte a través de una mayor integración con los centros financieros en Estados Unidos y Europa. Sin embargo, se siguen caracterizando por una menor integración intrarregional que la observada en otras regiones de mercados emergentes, como la ASEAN. Ahora que la región se enfrenta a una desaceleración estructural de la inversión tras el superciclo de las materias primas, es necesario identificar nuevos motores de crecimiento.

En un informe reciente,<sup>9</sup> sostenemos que América Latina puede obtener un dividendo moderado, pero aún importante, en términos de crecimiento mediante el fomento de una mayor integración financiera regional. En general, al ampliar las posibles opciones de financiamiento y los vehículos para canalizar el ahorro en un país, la integración financiera puede mejorar el desarrollo financiero, lo que a su vez se ha vinculado a un mayor crecimiento económico. El fortalecimiento de la integración financiera dentro de la región de ALC podría aportar varios beneficios:

La actividad financiera transfronteriza (bancos e instituciones financieras no bancarias) es producto y un catalizador del comercio transfronterizo, por lo que puede ayudar a reforzar la integración económica regional. Un mercado común más grande crea nuevas oportunidades de crecimiento, lo cual puede ser un factor importante para América Latina en un contexto de precios de las materias primas más bajos y condiciones financieras internacionales más difíciles.

Los bancos regionales (supervisados eficazmente y con niveles suficientes de capital de alta calidad para respaldar sus operaciones transfronterizas) pueden aportar experiencia particularmente adecuada para el país anfitrión, por ejemplo, en el ámbito del fortalecimiento de la inclusión financiera. La importancia homogénea de las exportaciones de materias primas en toda la región también puede facilitar la transferencia de experiencia en el ámbito del crédito comercial e industrial.

Los bancos regionales pueden llenar el vacío que se ha producido tras la reducción de las operaciones de los bancos internacionales. Desde la crisis financiera mundial, las presiones financieras y una supervisión regulatoria más estricta han impulsado a algunas instituciones internacionales a reducir sus actividades transfronterizas y a volver a concentrarse en sus principales mercados. En respuesta a la retirada de estos bancos, la actividad regional ha crecido rápidamente en varios mercados emergentes, en particular en Asia y en las economías emergentes de Europa. Esta tendencia ha sido hasta el momento menos pronunciada en gran parte de América Latina, aunque los bancos internacionales continúan reduciendo la escala de sus operaciones y retirándose de la región. La integración regional podría ayudar a evitar una mayor consolidación de la actividad del sector financiero interno y mitigar una posible contracción del crédito si los bancos norteamericanos y españoles continuaran reduciendo su presencia

---

<sup>9</sup> Fondo Monetario Internacional, "Integración financiera en América Latina", Informe de Política Económica, 2016.

en la región. Si bien esta estrategia podría dar lugar a la aparición de grandes bancos regionales y generar el riesgo de concentración a nivel regional, también fomentaría una mayor competencia y diversificación de riesgos dentro de los mercados internos.

La integración intrarregional también reduciría la presión generada sobre los mercados internos por el notable crecimiento del sector financiero no bancario (particularmente los fondos de pensiones) en los países de América Latina en los últimos años. La regulación actual sobre las inversiones de los fondos de pensiones en los países de América Latina obliga a estos fondos a invertir la gran mayoría de sus carteras en activos internos. Dado el tamaño relativamente reducido de muchos mercados financieros de América Latina, las opciones de inversión de las que disponen estos fondos de pensiones se ven gravemente limitadas, y la mayoría acaban sobre ponderando los títulos públicos. Aunque la motivación de estas restricciones a la inversión es preservar el ahorro y la estabilidad financiera, el desarrollo de los mercados financieros internos de la mayoría de los países de América Latina no ha avanzado al mismo ritmo que el crecimiento de los fondos de pensiones, y estas restricciones podrían paradójicamente generar burbujas e inestabilidad. Si la integración intrarregional —a través de la armonización de las regulaciones y una supervisión más coordinada— ampliara las opciones de inversión permitidas para los fondos de pensiones a fin de incluir a otros países de la región, esto podría ser una solución.

Casi todos los países de América Latina se enfrentan actualmente a la urgente necesidad de mejorar su infraestructura física. Sin embargo, para mejorar la logística y la infraestructura de transporte normalmente se requieren sustanciales inversiones, lo que exige mercados financieros profundos y bien desarrollados. Si bien los fondos de pensiones en algunos países de América Latina han invertido en proyectos de infraestructura a nivel interno, los límites a las inversiones permitidas en estos proyectos son mínimos en comparación con el tamaño de los proyectos. Así pues, dada la falta de mercados internos profundos, la necesidad de economías de escala es otra razón por la cual debería evaluarse cuidadosamente la posibilidad de reforzar la integración financiera regional en América Latina. Podrían establecerse entonces vehículos de inversión a nivel regional para mancomunar recursos que se destinarían a proyectos de infraestructura en toda la región.

En nuestro informe presentamos una serie de áreas que han limitado la integración financiera regional en América Latina y en las que sería conveniente adoptar medidas. En general, es primordial establecer condiciones similares para las instituciones financieras nacionales y transfronterizas. En concreto, la integración intrarregional se vería facilitada por las siguientes medidas:

- La armonización de las prácticas contables y reglamentarias de los países, a fin de lograr la convergencia con las mejores prácticas internacionales.
- Elaborar normas impositivas estables y transparentes para las actividades financieras nacionales y transfronterizas, y establecer acuerdos para evitar la doble imposición.
- La coordinación y consolidación de la supervisión también podría facilitar la “transfronterización” de los servicios financieros en toda la región.

- Establecer un marco estatutario y normativo explícito, abierto, objetivo y no discriminatorio para la entrada de instituciones financieras transfronterizas.
- Mejorar la supervisión consolidada de todos los grupos bancarios, y ampliar los colegios de supervisión y resolución a fin de abarcar todos los bancos regionales con una actividad transfronteriza importante.
- Estudiar la posibilidad de revitalizar la liquidación monetaria regional.
- Armonizar los marcos jurídicos para la resolución y reestructuración bancaria, así como los regímenes de insolvencia de instituciones no bancarias para adaptarlos a las mejores prácticas internacionales.
- Considerar la reducción de los controles cambiarios de manera adecuada y ordenada en aquellos países que mantienen estos controles, teniendo en cuenta otras políticas prudenciales macroeconómicas y del sector financiero. Por ejemplo, se podría permitir que las personas físicas mantuvieran cuentas en moneda extranjera en el exterior.

Los acuerdos políticos en vigor, como la Alianza del Pacífico y el Mercosur, sirven de plataforma natural para promover una mayor integración regional de los mercados financieros, y algunos ya han puesto en marcha este proceso. La diversidad de las estructuras productivas de sus miembros hace que resulten apropiados para la diversificación de riesgos. En muchos países existe el deseo político de impulsar estos acuerdos, y lo que es más importante, existen poderosos motivos técnicos para hacerlo.

- *La Alianza del Pacífico* (Chile, Colombia, México y Perú) podría fomentar la integración facilitando mayores tramos de inversión en otros países miembros, y permitiendo que las inversiones transfronterizas dentro de la Alianza se cuenten como internas, una vez que se hayan establecido los mecanismos de supervisión correspondientes. La creación de secretarías técnicas encargadas de preparar y divulgar un marco para promover la integración financiera podría constituir una fuente de fortaleza. El Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) es una iniciativa positiva, pero hasta el momento ha tenido una aceptación limitada. Podría reactivarse ampliando su alcance a los bonos soberanos y empresariales, y “transfronterizando” los corredores-operadores bursátiles en los países miembros del MILA, asegurando al mismo tiempo que estén sujetos a la misma supervisión regulatoria tanto en el país de origen como en los países anfitriones. La supervisión coordinada entre países miembros también podría verse facilitada fomentando el intercambio bilateral de personal técnico y a través de comisiones de servicios en la secretaría propuesta. Los miembros también podrían examinar la posibilidad de ampliar el alcance geográfico del acuerdo.
- *En Mercosur* (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela), es necesario establecer un amplio programa de integración financiera que impulse la reactivación del proyecto de integración financiera del Mercosur. En Brasil, el mercado financiero más grande de la región debería reducirse las restricciones a las actividades transfronterizas. Las limitaciones existentes han fomentado indirectamente el uso de entidades offshore para eludir las regulaciones, y estas prácticas están siendo objeto de un escrutinio público cada vez más minucioso. La reforma del mercado de bonos para permitir la venta de bonos extranjeros en los mercados nacionales, y eliminar la necesidad de

establecer una legislación aparte para cada emisión soberana, reduciría la fragmentación y fomentaría el desarrollo del mercado. Las autoridades podrían manifestar públicamente su respaldo a la reciente expansión de las instituciones financieras brasileñas hacia otros mercados regionales.

### **Mitigar los riesgos**

- *Efectos de contagio regionales.* Al igual que otras transiciones hacia una mayor integración, los beneficios también traen aparejados aumentos de ciertos riesgos, dado que los shocks en un país podrían propagarse más fácilmente hacia otros países. Para mitigar estos riesgos se requerirá centrarse en mayor medida en la supervisión consolidada de las instituciones financieras y los conglomerados, así como en la coordinación entre los supervisores de los distintos países. Nuestras estimaciones indican que los actuales riesgos de contagio financiero dentro de América Latina son limitados, lo que sugiere que existe margen para aumentar estos riesgos de manera moderada.
- *Las contrapartes centrales* se consideran en general como potenciales portadores de riesgo sistémico, y los países de América Latina deberían evaluar el cumplimiento de sus marcos regulatorios a través de exámenes entre pares en toda la región utilizando la metodología de los Principios para las infraestructuras del mercado financiero (PFMI) del Comité del Sistema de Pagos y Liquidación–Organización Internacional de Comisiones de Valores (CPSS-IOSCO).

La agenda de integración intrarregional no debe considerarse como un sustituto de los esfuerzos orientados a fortalecer los vínculos con los mercados financieros mundiales. De hecho, la creación de un sistema financiero dinámico e integrado en América Latina probablemente hará que la región sea más atractiva para las empresas financieras mundiales dado que ofrecerá un mercado más grande con regulaciones homogeneizadas. En este sentido, será importante que los países de América Latina se sumen a los esfuerzos internacionales dirigidos a intensificar la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (ALD/LFT) adoptando las normas del Grupo de Acción Financiera Internacional.

**CAF – Banco de Desarrollo de América Latina****Integración física e inversión en infraestructura**

Los vientos que impulsaron el crecimiento económico en América Latina en la última década ya no están. La región está experimentando una desaceleración económica prolongada, con creciente evidencia que apunta al deterioro de la productividad y el crecimiento del producto potencial en casi todos los países latinoamericanos. Esto enfrenta a muchas economías latinoamericanas con la tarea de encontrar nuevos factores que impulsen la productividad para sostener el crecimiento y empleo a largo plazo y así evitar la pérdida de las ganancias sociales alcanzadas en la última década. La integración regional podría constituirse en uno de estos factores al permitir superar las estrecheces de los mercados domésticos tomando ventaja de las economías de escala, que a su vez, podría impulsar los esfuerzos en innovación y especialización productiva. Además, estas iniciativas podrían servir como plataformas para facilitar el acceso de la región a los mercados mundiales, la participación en cadenas globales de valor y atraer mayor inversión extranjera directa. Esta es la idea detrás del regionalismo abierto: el fortalecimiento de la integración regional sin comprometer las relaciones con el resto del mundo (Kuwayama, 1999). La integración, entonces, podría ser el conductor de una necesitada reasignación de los recursos desde las firmas y sectores de baja productividad a empresas más dinámicas que aprovechan las oportunidades de acceso a mercados más grandes, tanto regionales como mundiales.

Los esfuerzos de integración regional no son nuevos en la región. Varias iniciativas se han puesto en marcha durante las últimas décadas. Por ejemplo, la Comunidad Andina, creada en 1969, promueve el desarrollo de los países miembros a través de la integración y la cooperación social y económica; fomenta la solidaridad sub-regional, la formación de un mercado común en América Latina y busca reducir la vulnerabilidad externa. Mercosur, establecido en 1991, busca la creación de un mercado común con libre movimiento de bienes, servicios y factores productivos. Más recientemente, la Alianza del Pacífico se formó en 2011 para fomentar la integración entre los países miembros a través de la reducción de barreras comerciales, la creación de una bolsa de valores común y eventualmente, crear misiones diplomáticas conjuntas y autorizar el viaje sin requerimiento de visas.

Pero estos esfuerzos han dado relativamente pocos frutos en términos del cambio en los patrones de comercio en América Latina o avance hacia un mercado regional único. El comercio intrarregional como proporción del comercio total es escasamente un 19,2% en América Latina en comparación con el 50% en Asia, 59,1% en la Unión Europea y 59,6% en NAFTA (Cepal, 2014). Sólo África está por debajo, con casi 12% de comercio intrarregional (Wollfrey, 2012). Durante la última década, China ha ganado terreno como destino de exportaciones de América Latina, particularmente commodities, reforzando el patrón de debilidad del comercio intrarregional. Por ejemplo, el comercio intrarregional en el Mercosur se redujo al 16% en 2014, el nivel más bajo desde 2006. El comercio entre los miembros de la Alianza del Pacífico también es bastante débil, representando 4% del comercio total. Las tasas de CARICOM no son mejores, con un mero 12% del total de comercio destinado a los países del CARICOM. Sin embargo, los países latinoamericanos son destinatarios de 41% del comercio de CARICOM (SELA, 2015).

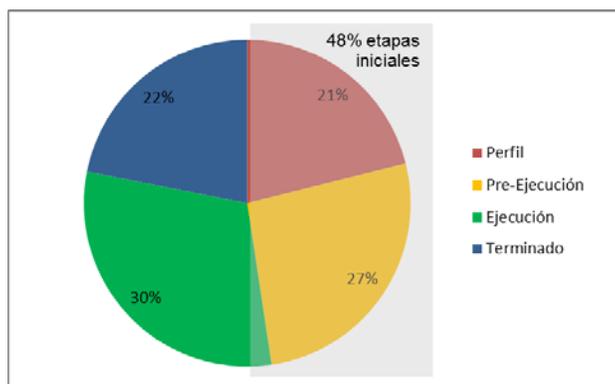
Diversos factores explican estos pobres resultados. En primer lugar, en algunos casos no se aplicaron plenamente las medidas de liberalización. Por ejemplo, el Mercosur ha mantenido muchas excepciones a la eliminación de las tarifas internas. Segundo, existen varias barreras no arancelarias como las fitosanitarias y normas técnicas, además de un sinnúmero de reglas de origen inconsistentes que han desmejorado el comercio dentro de las zonas de libre comercio<sup>10</sup>.

Por otro lado, un aspecto que ha sido enfatizado y documentado en los últimos años es el alto costo de transporte y logística al que está sujeto el comercio de mercancías en la región (Moreira, Volpe and Blyde, 2008; BID, 2013). La reducción de estos costos es esencial para promover el comercio. Las deficiencias logísticas se materializan en costos de transporte que son casi tan altos para las exportaciones intrarregionales como para las extraregionales. Por ejemplo, exportar a Estados Unidos es significativamente más barato que exportar a países latinoamericanos. Estos resultados son consecuencia de la pobre infraestructura en transporte, comunicaciones y energía que conecta a los países de América Latina, incluso entre aquellos que son vecinos. Esto se agrava por las deficiencias logísticas, particularmente en procedimientos aduaneros. En América Latina, 57% de las exportaciones son perecederas o intensivas en logística, comparado con 17% en los países de la OCDE. Mejorar los servicios logísticos podría mejorar la productividad laboral en la región en un 35% (OECD, CAF, ECLAC, 2014).

Un fuerte impulso en la inversión en infraestructura es fundamental para mejorar la integración física entre los países de la región. Una iniciativa importante lanzada para este propósito es la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en Sur América (IIRSA). Establecida en 2000, esta es una de las iniciativas más influyentes en la promoción de la conectividad intrarregional y el comercio en América Latina. Las contribuciones de IIRSA son especialmente en proyectos de infraestructura física de transporte, energía y comunicaciones, proponiendo desarrollar un total de 524 proyectos (ECLAC, 2009). Sin embargo, el progreso ha sido modesto (Figura 1) ya que sólo se han completado 123 proyectos (23%).

---

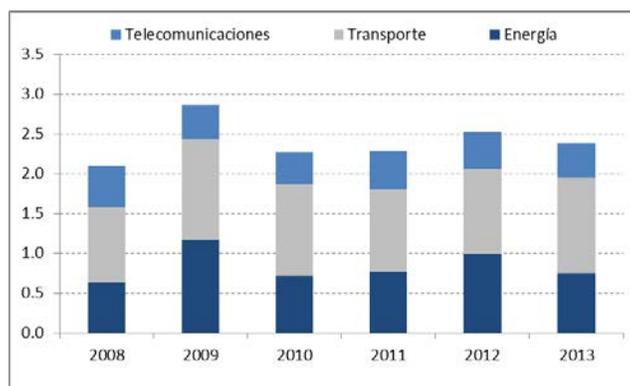
<sup>10</sup> Acuerdos regionales como NAFTA y Mercosur tienen reglas de origen restrictivas con respecto a otros acuerdos como el Tratado de Libre Comercio del Sur de Asia (SAFTA). Estas reglas incluyen la adopción de múltiples criterios para la determinación del origen de los productos; esto lo vuelve más complejo y se traduce en mayores costos. También, estos acuerdos tienen variantes restrictivas de criterios individuales y normas específicas por producto (para algunos bienes, el Mercosur exige un 60% sobre el valor agregado y también un cambio en las tasas arancelarias). El SAFTA es un acuerdo que tiene menores modificaciones en la clasificación de las tasas arancelarias y menos requisitos de valor de contenido regional (Gretton and Gali, 2005)

**Figura 1: Etapas de proyectos IIRSA**

Fuente: IIRSA

El retraso en la inversión en infraestructura es reflejada por el Índice de Desempeño de Logística (LPI) del Banco Mundial. Ningún país de la región está en el 25% superior del ranking global de LPI, aunque existe una gran heterogeneidad entre los países.

Parte del problema es el relativamente bajo nivel de inversión en infraestructura necesario para la integración física (transporte, energía y comunicaciones). La inversión promedio en infraestructura en América Latina entre 2008 y 2013 fluctúa entre 2,5 y 3% del PIB (Figura 2), mientras que en otros países emergentes es mucho mayor (9% en China, 6% en India y entre 5-6% en los países de la OCDE (Blundell-Wignall and Roulet, 2015)). Reducir la brecha de infraestructura respecto a los países de la OCDE demanda una tasa de inversión de alrededor de 5% del PIB, equivalente a USD250.000 millones durante la siguiente década (Ideal, 2013, 2015).

**Figura 2: Inversión en infraestructura por sector (% del PIB)**

Fuente: Ideal 2015

Considerando el desempeño del crecimiento en los últimos años y los requerimientos de consolidación fiscal en la región, las posibilidades de un impulso significativo de fondos públicos para la inversión son

escasas. No obstante, el margen de maniobra fiscal varía entre los países. Algunas economías en la región han acumulado ahorros públicos y han moderado los niveles de deuda que permiten cierto margen de maniobra, aunque en algunos casos seguirán sujetos a reglas fiscales estructurales. Otros países ya están experimentando algún tipo de consolidación fiscal, incluyendo recortes de gasto y reformas fiscales. En general, todos los países necesitan una mejor y más eficiente asignación de los recursos públicos, basado en la mejora de la capacidad del Estado para proporcionar bienes y servicios (OECD, CAF, ECLAC, 2014; CAF 2015).

En vista de las limitaciones del financiamiento público, algunos países están recurriendo a las asociaciones público-privadas (APPs) como una manera de atraer fondos privados, especialmente en la infraestructura de transporte. La explotación eficiente de los beneficios de las APPs requiere del desarrollo de una gestión eficiente de los contratos de concesión. Esto se puede lograr mediante el desarrollo de instituciones más fuertes y marcos modernos cuyo objetivo principal sea el desarrollo de infraestructura en la región.

Las actuales plataformas de integración regional podrían desempeñar un papel importante en la promoción de esquemas de APPs para financiar la infraestructura que promueva el comercio. Por ejemplo, la Alianza del Pacífico ha establecido un fondo de infraestructura que además de financiar inversiones públicas podría ser utilizado para apalancar inversión privada a través de esquemas de APPs. Las organizaciones financieras internacionales como CAF, el Banco Mundial y el BID también juegan un rol clave a través de la provisión de soporte técnico y financiero, lo que podría traducirse en la creación de vehículos financieros especiales para atraer inversores institucionales para financiar APPs.

## Referencias

BID, (2013), *Muy lejos para exportar. Los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe.*

Blundell-Wignall, A., and Roulet, C. (2015), *Infrastructure versus other investments in the global economy and stagnation hypotheses: What do company data tell us?* OECD Journal: Financial Market Trends.

CEPAL, (2015), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. La crisis del comercio regional: diagnóstico y perspectivas.*

ECLAC, (2009), *Physical Infrastructure and Regional Integration. Bulletin Facilitation of Trade and Transport in Latin America and the Caribbean. Issue No. 280.*

Gretton, P. and Gali, J. (2005), *The Restrictiveness of Rules of Origin in Preferential Trade Agreements.* Productivity Commission. Canberra, Australia.

IDEAL (2015). *La infraestructura en el desarrollo de América Latina (documento principal).* Bogotá: CAF.

IDEAL (2013). La infraestructura en el desarrollo de América Latina. Bogotá: CAF.

Kuwayama, M. (1999), *Operan Regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of literature*. International Trade and Development Finance Division. Santiago, Chile. ECLAC.

Moreira, M., Volpe, C., and Blyde, J. (2008), *Unclogging Arteries: A Report on the Impact of Transport Costs on Latin American Trade*. IDB and Harvard University Press

OECD, CAF, ECLAC. (2014), *Latin American Economic Outlook 2014: Logistics and Competitiveness for Development*.

SELA, (2015), *Estado actual del proceso de integración en América Latina y el Caribe*. Caracas, Venezuela.

Woolfery, S., (2012) *Boosting intra-regional trade in Africa: an end in itself?* Bridges Africa, Volume 1. International Centre for Trade and Sustainable Development.



## Comisión Económica para América Latina y el Caribe

### Cadenas regionales de valor e integración logística

#### Presentación

Los distintos procesos de integración regional basan su accionar en la búsqueda de mejoras que permitan a los países aumentar su complementación económica, ampliar sus mercados locales, mejorar su capacidad negociadora en el concierto internacional, con el objetivo de obtener mayores beneficios que los que alcanzarían de forma individual (CEPAL, 2011). Si bien la integración económico-comercial así como la política, son quizás los ámbitos de la integración más difundidos, la integración física de infraestructuras reviste una especial atención para los procesos regionales, constituyéndose en la base sobre la cual se articula todo el resto de la arquitectura de integración. Es además una verdadera “integración silente” que se mantiene en el tiempo y en general, es más inmune a los vaivenes políticos que capturan a los ámbitos de la integración política y económica (Cipoletta Tomassian, 2009). Esto permite, con toda claridad, ampliar la visión económica de la integración a todos los aspectos restantes, como la integración social, cultural, productiva, etc. La participación de gobiernos locales así como el sector privado en estos procesos, hacen que una vez lograda la conexión, las obras sean utilizadas para ampliar los mercados, fomentar el turismo e incrementar el comercio intrarregional entre subregiones que antes no comercializaban o lo hacían en muy pequeña escala por la falta de una conectividad de calidad.

En este contexto, las cadenas regionales de valor (CGV) han recibido especial atención para promover una mayor competitividad y un desarrollo social inclusivo, especialmente por las ventajas que presentan para: a) Generar un tamaño de mercado más amplio y con ello, una reducción de los costos medios, una mayor red de proveedores y ganar experiencia antes de internacionalizar las operaciones; b) Aumentar el empleo en sectores intensivos en logística, favorecer la competitividad, especialmente en el ámbito de las PYMEs, aumentar la productividad y el intercambio de mejores prácticas aprovechando todo el potencial del comercio intrarregional (CEPAL, CAF, OECD, 2013); c) Promover el comercio de manufacturas con valor agregado, equilibrar la demanda preservando los sectores básicos de la economía y reduciendo la exposición a la volatilidad cambiaria (CID, BM, BID, CEPAL, 2011); d) Favorecer la inversión en sectores estratégicos, particularmente en infraestructura económica, mejorar la capacidad de negociación y adquirir mayor peso en la gobernabilidad de la cadena de valor y en los beneficios generados por ella.

Sin embargo, para que estas CGV se materialicen, se requiere de un soporte físico y tecnológico que permitan su funcionamiento eficiente y competitivo. En otras palabras, no será posible una integración productiva en América Latina y el Caribe mientras no se produzca una integración logística (física y de servicios) previa que brinde la conectividad y fluidez necesaria para que los productos primarios y bienes intermedios puedan transitar entre países en la cantidad, calidad, seguridad y tiempo requeridos. La integración física regional presenta ventajas en este ámbito con resultados muy superiores a los que se lograrían de forma bilateral, en particular aquellos vinculados al cierre de la brecha de infraestructura económica, la reducción de los costos logísticos, elementos indispensables para la generación de

cadena de valor que favorezcan el cambio estructural necesario para alcanzar un desarrollo sostenible equitativo y duradero en toda la región.

### **La integración regional como herramienta para reducir la brecha de infraestructura**

La CEPAL ha planteado que la ausencia de una infraestructura adecuada, así como la provisión ineficiente de los servicios que se prestan sobre ella, constituyen grandes obstáculos para la implementación eficaz de políticas públicas, el pleno logro de metas de desarrollo económico y social, así como la concreción de los objetivos de integración regional. Para el cierre de esta brecha de infraestructura económica, sería necesario invertir anualmente en torno al 6,2% del PIB regional para dar respuesta a las necesidades que surgirán de las empresas y los consumidores finales de la región entre los años 2012 y 2020 (Perrotti y Sánchez, 2011). Teniendo en cuenta que la inversión en infraestructura observada en el lustro 2009-2013 ha estado entorno 2,7% del PIB (CEPAL, en prensa), el esfuerzo nacional para cerrar esta brecha de infraestructura es significativo, especialmente en el actual contexto macroeconómico de bajo dinamismo, bajas tasas de ahorro e importantes restricciones fiscales.

La integración de algunas infraestructuras económicas (transporte, energía, telecomunicaciones) para dar servicios subregionales podría representar una solución alternativa y de menor costo para reducir la brecha de infraestructura aprovechando los beneficios derivados de las economías de red y de alcance. Para ello, se requeriría de la especialización y priorización de algunas obras para dar servicios subregionales con el fin de:

- a) Evitar la multiplicidad de infraestructuras carentes de sinergias regionales y focalizar las inversiones en las conexiones faltantes de la red (*missing links*) que son uno de los factores que inciden en los altos costos logísticos que la región presenta.
- b) Favorecer una mayor conectividad nacional y reducir las asimetrías existentes entre territorios, permitiendo además ofrecer un mismo nivel de servicio, en términos de cobertura y calidad, con una menor inversión y a un menor costo de operación, posibilitando con ello liberar recursos públicos para el gasto social u otros sectores de la economía nacional.
- c) La interconexión de las infraestructuras energéticas, transporte, telecomunicaciones y eventualmente de agua y saneamiento, permitiría brindar y asegurar un suministro continuo y seguro para las naciones participantes en línea con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, proveyendo además alternativas que aseguren la operación continua ante eventos naturales extremos o pérdidas de conectividad con niveles de servicio que serían difíciles de alcanzar de forma individual a un costo competitivo.

Para llevar adelante este esfuerzo, los países deben coordinar las obras de infraestructura y armonizar los procedimientos de planificación e inversión para infraestructuras de índole eminentemente subregionales. Para ello, avanzar en la institucionalidad regional, convergencia regulatoria y favorecer mecanismos de planificación regionales de inversión, son algunos de los aspectos claves para aprovechar el potencial de la integración regional.

## Cadenas de valor vinculadas a los recursos naturales

América Latina y el Caribe (LAC), de una manera significativa, basa su desarrollo en la exportación de recursos naturales. Si bien durante la primera década de este siglo, el alza en los precios de los recursos naturales impulsó fuertemente a muchas economías de América Latina y el Caribe, registrándose importantes progresos económicos y sociales gracias a esta mayor bonanza económica, la matriz de exportaciones siguió fuertemente concentrada en productos de bajo valor agregado y sin mayores encadenamientos productivos que fomentaran la innovación o el desarrollo de nuevos productos o servicios. El fin del súper ciclo de los precios de los commodities representa un enorme desafío para la región y en particular para los países exportadores de recursos naturales, pues muchas de las políticas emprendidas estaban asociadas a los ingresos extraordinarios recibidos por el alza de los precios internacionales. Hoy en día, con un precio más bajo y con una matriz poco diversificada y por tanto más vulnerables a los shocks internacionales, los espacios fiscales para mantener las inversiones y el gasto social pueden verse fuertemente restringidos si es que no surge una nueva forma de potenciar el desarrollo.

Dado que los costos logísticos en América Latina pueden ser hasta cuatro veces más altos que en los países de la OCDE y que la exportación de recursos naturales es especialmente sensible al volumen y al tiempo (CEPAL, CAF, OECD, 2013), propiciar una adecuada logística especializada para los recursos naturales es un tema de crucial importancia para el desarrollo de la región. Sin embargo y pese a la importancia estratégica de los recursos naturales para el desarrollo, no se observa en la región una atención especial al diseño de infraestructuras especializadas, lo que dificulta además la posibilidad de realizar encadenamientos productivos o reexportaciones con valor agregado. Más aún, mucha de la infraestructura pública utilizada para el transporte de estos recursos naturales es deficiente y con altas externalidades negativas sobre la población y el medio ambiente. La infraestructura de uso privado, en muchos casos, es una barrera de entrada para otros actores productivos y no favorece mayores mejoras en la conectividad con el territorio. Esta falta de una visión integrada de la logística de los recursos naturales y sus impactos sobre el territorio, limitan no solamente el aprovechamiento de economías de escala, de red y de aglomeración que pudieran alcanzarse en torno a la logística de los recursos naturales sino también otros efectos positivos sobre el resto de la economía y sobre el proceso mismo de desarrollo sostenible.

Por esta razón, es fundamental fortalecer la capacidad de los gobiernos sobre el rol de la logística, mediante acciones que fortalezcan el diseño e implementación de infraestructuras logísticas sostenibles, promoviendo cambios en las políticas y regulaciones que permitan una efectiva integración productiva y la generación de cadenas de valor subregionales competitivas e inclusivas. En este contexto, aprovechar las ventajas de la integración logística surge como una forma tangible para lograr un avance significativo en la cooperación regional, reduciendo los costos logísticos y las externalidades negativas de la actividad. Para ello las políticas públicas sectoriales así como la propia institucionalidad de las iniciativas de integración requieren ser reformuladas para potenciar su impacto en el desarrollo sostenible, particularmente aquellas que tienen que ver con como alinear la concepción, diseño, ejecución y seguimiento, fiscalización y evaluación de las políticas para la maximización de sus efectos en relación al desarrollo. CEPAL ha promovido la necesidad de una política integrada de logística y movilidad

coordinada regionalmente, que fomente medidas transversales de eficiencia y productividad al mismo tiempo que se reducen las externalidades sobre la población y el medio ambiente aprovechando los beneficios de la integración regional (Jaimurzina, Pérez-Salas y Sánchez, 2016).

De acuerdo con estas consideraciones, la integración de las infraestructuras logísticas constituye un tema clave para potenciar el crecimiento y alcanzar mayores niveles de desarrollo en la región. Más aún el funcionamiento de la región como un espacio integrado a través de una infraestructura económica y servicios de calidad, no solo es crucial para mantener la competitividad sino además para reducir los costos de los productos importados que la población consume. Para ello se torna imprescindible disponer de una infraestructura física que conecte a los países de la región, articulando sus vías de comunicación por carreteras, ferrocarriles y transporte fluvial y marítimo, como así también integrando las diferentes formas de energía y las telecomunicaciones. Junto con ello, es fundamental seguir avanzando en el fortalecimiento de las políticas públicas de logística y particularmente avanzar en la reducción de las brechas institucionales que afectan la facilitación y el tránsito con los países vecinos, todos elementos fundamentales para aprovechar todo el potencial de las cadenas regionales de valor en un contexto de desarrollo sostenible.

### **Acciones inmediatas en este ámbito**

- Fortalecer los mecanismos de coordinación y planificación de infraestructuras, integrando nuevos actores del sector público y privado para atender las necesidades particulares de las cadenas logísticas de recursos naturales. La integración regional de infraestructuras logísticas para reducir los costos y las externalidades negativas del transporte de recursos naturales es un tema que favorecería una mejor gobernanza regional y el desarrollo sostenible.
- Caracterizar y priorizar las redes de infraestructuras de transporte regionales, detectando tramos faltantes estratégicos y avanzar en la facilitación de los procesos y convergencia regulatoria al interior de los países. Esto con el fin de reducir los tiempos y costos de operación así como las externalidades negativas provocadas sobre el medio ambiente y la sociedad.
- Favorecer la armonización de normas regionales para apoyar el desarrollo de un mercado Común y facilitar los servicios de transporte tanto para cargas como para ciudadanos y turistas, mediante la construcción de un set de indicadores de integración física que permitan detectar y resolver oportunamente los obstáculos en la implementación del proceso y de esa forma, fortalecer el proceso de integración, mediante una mayor participación y sentido de pertenencia de los países que la componen.

## Referencias

BID, Banco Mundial, CEPAL (2010): “¿Cómo reducir las brechas de integración. Escenarios y recomendaciones de política para promover la infraestructura física y reducir los costes del comercio internacional. Nota de discusión de políticas presentada en la III Reunión de Ministros de hacienda de América Latina y el Caribe, Calgary, 26 de marzo.

CEPAL (2011): “UNASUR – Infraestructura para la integración regional”. CEPAL, Santiago de Chile, diciembre.

CEPAL, OECD, CAF (2013) Perspectivas Económicas de América Latina 2014: Logística y competitividad para el desarrollo, Organización Económica para Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Francia.

Cipoletta Tomassian, Georgina (2009) infraestructura física e integración regional. Boletín FAL N° 280. Unidad de Servicios de Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile

Jaimurzina, A, Pérez-Salas, G. y Sánchez, R. (2016): “Políticas de logística y movilidad para el desarrollo sostenible y la integración regional: marco conceptual y experiencia regional” Boletín FAL N° 345. Unidad de Servicios de Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile,

Perrotti, D. y Sánchez, R. (2011) “La brecha de infraestructura en América Latina”, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 153, CEPAL, Santiago, Chile.